



DEMOCRACIA E GOVERNO LOCAL

Dilemas da Reforma Municipal no Brasil

Orlando Alves dos Santos Junior



**Observatório
das Metrópoles**
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL

Orlando Alves dos Santos Junior

DEMOCRACIA E GOVERNO LOCAL:
Dilemas da reforma municipal no Brasil



**Observatório
das Metrópoles**
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Copyright © *Orlando Alves dos Santos Junior*, 2015

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados,
sem a autorização prévia e expressa do autor.*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

S233d

Santos Júnior, Orlando Alves dos

Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil [recurso eletrônico] / Orlando Alves dos Santos Júnior. - 2. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

recurso digital

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-360-1 (recurso eletrônico)

1. Democracia - Brasil. 2. Brasil - Política e governo. 3. Brasil - Política social. 4. Livros eletrônicos. I. Título.

15-21506

CDD: 302.14

CDU: 316.42

31/03/2015 07/04/2015

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

Dizem que uma cidade, mais do que sua paisagem, é sua gente. Eu também acredito nisso. Por isso, dedico este livro a São João de Meriti, onde, a cada dia, junto com outros tantos companheiros e companheiras, aprendo a importância da palavra cidadania.

Agradecimentos

“A gente é tanta gente onde quer que a gente vá”
(Gonzaguinha)

Este livro é resultado de uma tese de doutorado apresentada em janeiro de 2001 ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da UFRJ. Apesar da autoria do trabalho, é impossível não creditar esse produto ao trabalho e ao companheirismo de uma equipe. Nesse sentido, vale sublinhar o privilégio de desenvolver esse estudo no âmbito do programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, desenvolvido em parceria pela organização não-governamental FASE e pelo IPPUR/UFRJ, onde tive o prazer de fazer parte de uma equipe de pesquisa e desenvolver meus estudos em permanente discussão com outros professores e pesquisadores, me beneficiando de um diálogo fecundo, questionador e comprometido com o papel transformador do conhecimento. Mas, como diz o poeta, “a gente é tanta gente, onde quer que a gente vá”, e certamente essa equipe de pessoas não se restringe aos colegas de trabalho, mas abrange os muitos amigos e amigas que compartilharam desse projeto pessoal. Por essa razão, gostaria de agradecer as diversas contribuições e compartilhar com esses amigos os méritos desse trabalho, assumindo pessoalmente a responsabilidade por seus limites e imprecisões. Como são muitos nomes, gostaria, de forma especial, de registrar alguns agradecimentos:

Ao amigo, orientador e coordenador geral do Observatório, Luiz César de Queiroz Ribeiro, por acreditar e apostar neste trabalho, pela parceria, pela amizade e pelo permanente aprendizado dessa relação.

Aos professores da banca examinadora – Sérgio Azevedo (PUC- Belo Horizonte), Maria da Glória Gohn (Unicamp), Maria Alice de Carvalho (IUPERJ) e Rainer Randolph (IPPUR/UFRJ) – tanto por se constituírem em importante referência intelectual no desenvolvimento da tese, como pelo debate proporcionado no momento da sua defesa. E falando em tese, não poderia deixar de registrar meu agradecimento à Claudio Santoro, pela sua disponibilidade e pela cuidadosa revisão do texto final.

A todos os amigos e companheiros da FASE. Mais do que um projeto de trabalho, temos compartilhado valores e sonhos. Em nome de todos os colegas, registro o nome dos

diretores – Jorge Eduardo, Maria Emília e Cunca – e da minha colega direta de trabalho – Grazia, pelo incentivo e companheirismo sempre presentes.

Às instituições Fundação Ford, FAPERJ e CNPq, que por meio do financiamento aos projetos do Observatório viabilizaram as pesquisas realizadas no âmbito dessa tese. E no que se refere ao Observatório, o agradecimento não seria completo sem falar na equipe de trabalho, responsável pela secretaria, organização e produção de dados, os amigos Rosa, Cynthia, Peterson, Cleber e todos os bolsistas.

Ao IPPUR que acolheu e incentivou esse projeto de pesquisa. São muitos anos de aprendizagem e crescimento em que todos os professores e amigos foram muito importantes.

Ao meu amigo e irmão Mauro, pela leitura, pelos valiosos comentários e, sobretudo, pelo seu companheirismo.

Aos meus pais, Orlando e Maria Lúcia, pelo amor e pelo carinho que sempre me deram.

Aos muitos amigos que conviveram comigo nessa longa jornada, apesar da minha permanente ausência em razão da tese. Sem essa energia seria impossível chegar ao fim. Valeu Helinho, Tatiana, Delmar, Alba, Carlinhos, Sebastian, Freddy, Valéria, Luciana Santos, Ana Lúcia, Luciana Lago, Aduino, Sven, André, Marlana, Gabriel, Glória, Sheila, Maurílio, os amigos de São João de Meriti, Jorge Florêncio, Alfredo, Ronaldo, Darci, Angélica, Mônica, Cota, Marinete, Luis, e tantos outros que, às vezes com um simples sorriso, às vezes com debates calorosos, contribuíram nessa travessia. Valeu demais a energia, o carinho, o amor, os sonhos....

SUMÁRIO

Introdução	7
Parte I – Democracia, Ação Coletiva e Poder Local: abordagens e dilemas teóricos	24
1. Descentralização e Governança Democrática	25
1.1 Competitividade ou Ingovernabilidade: os dilemas do poder local na perspectiva neoliberal.....	30
1.2 Projetos e Atores Sociais	36
1.3 Descentralização e Autonomia do Poder Público Local	42
1.4 Globalização e Governabilidade das Cidades	49
1.5 Governança e a Nova Institucionalidade das Cidades.....	56
2. Democracia e Governo Local	65
2.1 Poliarquia e os Problemas Atuais dos Direitos e Liberdades Democráticas	66
2.2 Poliarquia e Governança Local	83
2.3 Governança Democrática, Inclusividade e Desigualdades Sociais.....	94
2.4 Governança Democrática, Participação Social e Políticas Públicas	104
Parte II - Gestão Municipal e Democracia: o caso da RM do Rio de Janeiro	118
3. Inclusão e Desigualdades Sociais: a Metrópole Fluminense e o contexto nacional	119
3.1 Brasil: um país marcado pelas desigualdades.....	120
3.2 Desigualdades Sociais na Metrópole Fluminense	128
3.3 Habilitação e Exclusão da Cidadania no Rio de Janeiro	137
4. Associativismo e Participação Sociopolítica: o Rio de Janeiro no Contexto das Grandes Cidades Brasileiras	141
4.1 O Perfil do Associativismo no Rio de Janeiro.....	142
4.2 A participação Político-Social e a Cultura Cívica	158
4.3 Participação Cívica e Governança Democrática	163
5. Governança Democrática nos Municípios Fluminenses: entre as novas e as velhas práticas de gestão	169
5.1 Poder Executivo: desigualdades institucionais e fragilidades políticas	171
5.2 Poder Legislativo: fragmentação partidária e baixa representatividade	181
5.3 Os Conselhos Municipais no Contexto da Democratização das Cidades.....	192
Conclusões: dilemas da reforma municipal no Brasil	
Bibliografia	215

Introdução

O presente trabalho tem por objeto as transformações nas instituições de governo local no Brasil¹. Serão discutidos, a partir do recorte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os dilemas e os desafios da reforma institucional brasileira no sistema de decisões no plano municipal na perspectiva da democracia. Entendemos por transformações nas instituições de governo local as mudanças nas arenas decisórias e dos atores nelas envolvidos, materializadas nos seguintes processos: (i) as progressivas municipalização e descentralização das políticas públicas; (ii) a institucionalização de mecanismos que combinam os princípios da democracia representativa com a democracia direta; e (iii) a instituição de um sistema político redistributivo de renda, serviços e bens públicos, conformando uma espécie de “*welfare municipal*”.

Nosso estudo parte da constatação de que se desenvolve uma reforma institucional no país, caracterizada pela descentralização das políticas públicas, amplamente disseminada pelos municípios brasileiros. Essa disseminação está promovendo um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, bem como no debate sobre o papel e a gestão das cidades, materializadas em novas formas de organização do poder local, em um contexto de crescentes municipalização das políticas sociais e descentralização administrativa..

Na verdade, esse processo é parte de um contexto internacional, no qual se destacam as transformações no Continente. Assim, desde os anos 80 assistimos a três fenômenos conexos, mais ou menos gerais nos países da América Latina. O primeiro diz respeito ao processo de democratização dos Estados nacionais com o fim dos regimes militares que vigoraram durante anos e com a assunção das instituições típicas dos regimes democráticos – eleições diretas para o poder executivo e legislativo, parlamento, partidos políticos, etc. O segundo está relacionado à inserção das economias nacionais no movimento da globalização, que absorvem o novo padrão produtivo baseado na

¹ Esta tese foi desenvolvida no âmbito do Projeto Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE) e se inseriu na pesquisa intitulada “Impactos Metropolitanos da Estabilização e do Ajuste”, coordenada pelo Prof. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, com apoio da FINEP. Atualmente este trabalho está sendo desenvolvido no quadro do PRONEX sob o título Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana, envolvendo a comparação entre as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte.

flexibilidade do trabalho, e à implementação de políticas de ajuste econômico, de nítida orientação liberal-conservadora. O terceiro, por fim, refere-se à revalorização da esfera local, considerada a esfera capaz tanto de promover melhor desenvolvimento social, em razão da sua proximidade com os cidadãos, como de operar as mudanças sociais necessárias à maior eficiência e à maior competitividade econômicas requeridas pela inserção das cidades na dinâmica da globalização.

Diferentes concepções políticas têm procurado responder aos novos desafios apresentados à gestão das cidades, em um processo crescente de municipalização das políticas sociais e de descentralização administrativa. Nos Estados Unidos, Osborne e Gaebler (1994) estudam as inovações no modo de funcionamento das esferas federal, estadual e local do governo americano e constatam que o espírito empreendedor está transformando o setor público, o que, para eles indica que está em andamento uma reinvenção do governo, ou seja, uma nova maneira de governar. Também os estudos de Castells e Borja (1996) denotam a necessidade de redefinir as competências dos municípios de forma diferenciada, segundo cada realidade e seguindo critérios tais como a proximidade na relação com a população, a capacidade na gestão de recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos, a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados, e o atendimento das demandas sociais requeridas pela população.

Os organismos multilaterais, em particular os ligados à Organização das Nações Unidas – ONU e que atuam na questão urbana, têm tido papel central na difusão de novas abordagens e são responsáveis ainda pelo financiamento de diversos projetos de impacto sobre as cidades nos países em desenvolvimento. É particularmente significativo que o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - Habitat, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, tenham agendas urbanas específicas para a década de 90. Percebe-se que há uma clara mudança nas políticas de desenvolvimento urbano promovidas por essas agências, que passam da ênfase na implantação de projetos específicos para uma compreensão mais integrada dos processos urbanos, das políticas de ajuste estrutural e da capacitação técnica de quadros locais (Werna, 1996).

É nessa conjuntura internacional, marcada pela mudança dos referenciais de planejamento e gestão das cidades, que se introduz o debate sobre a eficiência e a eficácia da ação governamental, e, conseqüentemente, sobre o desempenho da gestão governamental. Com efeito, torna-se cada vez mais importante a construção de indicadores capazes de legitimar e certificar o desempenho governamental, logo, de possibilitar a avaliação das boas práticas de gestão municipal.

No Brasil, esse debate se desenvolve no contexto da reforma institucional impulsionada pela Nova Constituição Federal de 1988. Sua promulgação, ainda que com limites principalmente quanto ao financiamento das políticas sociais nela consagradas, definiu uma agenda reformista, que se caracteriza por uma concepção universalista quanto aos direitos sociais, redistributiva quanto à renda e democrática quanto à gestão pública. Tal agenda, construída em torno do movimento pela Constituinte, foi sustentada pela mobilização de amplos setores da sociedade organizada, congregando movimentos sociais e sindicais, organizações não-governamentais, entidades de pesquisa e setores técnicos. No seu bojo, constituiu-se a agenda da reforma urbana, que já defendia a necessidade da descentralização política e da democratização das cidades, cujo centro tinha por base uma nova concepção de planejamento urbano, fundado, por um lado, em princípios políticos ligados à democracia e à justiça social e, por outro, na compreensão da dinâmica urbana como reprodutora das desigualdades sociais constitutivas da dinâmica do nosso modelo de desenvolvimento econômico (Santos Junior, 1995).

Não obstante a incorporação generalizada da agenda da reforma urbana no plano jurídico institucional, sua implementação e gestão encontram inúmeras dificuldades de efetivação pelos municípios. A partir do governo Collor de Melo (1990-92), vemos uma nova conjuntura político-ideológica afirmar-se no país, por meio do avanço de outra agenda, ligada às reformas de ajuste estrutural, posteriormente aprofundada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994-98 / 1999-2002). O conjunto de mudanças assinaladas ocorre em um contexto aparentemente muito adverso para a implementação do ideário reformista democrático. Com efeito, assistimos ao agravamento da crise urbana, da crise econômica e da crise política. Essa nova conjuntura é marcada por um crescente consenso em torno da agenda neoliberal, cujo centro propõe uma política minimalista de intervenção do poder público, tornando duvidosa a ampliação das políticas de caráter

universalista; no plano econômico, aprofundam-se as crises fiscal e financeira do Estado, impondo limites à política redistributiva; no plano social, entram em crise os movimentos sociais que marcaram a cena política brasileira na década de 80, fragilizando os canais de participação e de ampliação da democracia. Portanto, a forma de inserção do país no movimento da globalização apresenta novas questões e aprofunda os desafios para a instituição de um modelo democrático de gestão das cidades.

Apesar disso, desde o início dos anos 90, assiste-se a um crescente processo de descentralização e municipalização das políticas públicas, intensificado não somente pela elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais – estas elaboradas pela primeira vez de forma autônoma pelos municípios –, mas também por um conjunto de leis e políticas, federais e estaduais, de incentivo e de transferência de competências para o âmbito municipal. Não restam dúvidas, os municípios ganharam poder.

Identificamos, nesse processo, um interesse cada vez maior de diversas instituições pelo debate sobre desempenho institucional e práticas exemplares, as denominadas *best practices*.² Pode-se observar, com efeito, que tem havido mudança de enfoque nos referenciais teóricos, em que se passa de uma problemática política para outras mais técnico-administrativas: como construir *bons governos*, como produzir boas práticas, como tornar os governos eficazes e eficientes. Nesse contexto, ganham força as propostas de planejamento estratégico e de desenvolvimento local. Apesar da enorme imprecisão dessas categorias, é importante registrar que as propostas correntes parecem autonomizar as cidades, concebendo-as como ator com supostos interesses próprios. Dessa forma, os atores e conflitos sociais, privilegiados no diagnóstico que fundamentava o ideário da reforma urbana, permanecem agora subsumidos à busca de um suposto consenso, imanente ao interesse de desenvolvimento econômico e social da cidade.

Em contraposição às concepções teóricas reificadoras do espaço, em que são enfatizados na dinâmica política os projetos e os arranjos institucionais, entendemos que

² O debate sobre indicadores de avaliação vem envolvendo grande número de organizações. Entre os trabalhos publicados destacam-se: Rahy *et al.*, 1996; Souto *et al.*, 1995; Almeida, 1997; e Nahas *et al.*, 1997. Em geral, as metodologias utilizadas não têm tomado como referência as várias dimensões que compõem a gestão municipal – organização e funcionamento institucional; desenvolvimento de políticas públicas; promoção da qualidade de vida –, mas têm se centrado nesta última dimensão.

é necessário compreender o espaço das cidades como espaço social, resultado de lutas pela apropriação de bens e serviços, e como expressão da luta pelo poder. Desde Bourdieu (1997:163), sabemos que “o espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce”. Como decorrência dessa luta pelo poder, o espaço adquire uma dimensão sociocultural decisiva nos processos de desenvolvimento, e cria um ambiente que pode tanto favorecê-lo quanto bloqueá-lo. Entre os diversos elementos desse ambiente insere-se o grau de associativismo, que inclui na agenda política a questão da constituição dos sujeitos coletivos.

O fato é que esse debate tem provocado diversas mudanças nas instituições de governo municipal no Brasil, na medida em que legitima e deslegitima determinadas práticas e concepções dos atores políticos no plano local. E é nesse contexto que se desenvolve o processo de descentralização municipal, e que se redefinem, portanto, atribuições e competências em torno das políticas sociais. Sejam quais forem as razões determinantes desse processo, hoje podemos afirmar que vigora no Brasil um novo formato institucional, em grande parte marcado pela descentralização da gestão das políticas sociais do âmbito federal para as esferas estadual e municipal de governo (Arretche, 2000)³. É nesse ambiente de redefinição dos termos políticos e das práticas institucionais dos municípios brasileiros que apresentamos as duas questões que nortearão o desenvolvimento do nosso estudo, assim resumidas:

1. Em primeiro lugar, em que medida diferenças no contexto social podem determinar culturas cívicas diversificadas entre os municípios e estabelecer diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas.

2. Em segundo lugar, se e em que medida podemos afirmar que a descentralização e a municipalização das políticas públicas no Brasil caminham na direção do aprofundamento da democratização da esfera local de governo e na instituição do modelo de governança democrática. Em outros termos, procuramos identificar se esse

³ Estudando os determinantes estruturais do processo de descentralização do Sistema Brasileiro de Proteção Social, Arretche conclui que “estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas são decisivas para o sucesso de processos de transferência de atribuições.” (2000:244) Nesse sentido, a existência de programas federais e estaduais foi decisiva tanto no escopo como na abrangência dos programas de descentralização de políticas sociais específicas implementadas no Brasil. A autora estudou a descentralização das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, educação fundamental, assistência social e saúde, nos Estados de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Paraná, do Ceará, de Pernambuco e da Bahia.

processo está gerando oportunidades e condições para o exercício dos direitos e liberdades políticas e se estão sendo criados novos canais e mecanismos que propiciem maior participação dos cidadãos e aumentem a transparência e a responsabilidade pública dos governos locais.

Em síntese, o objetivo do nosso trabalho é, portanto, discutir as transformações recentes nas instituições de governo local no Brasil, impulsionadas pelo governo federal e pelos governos estaduais após a Constituição federal de 1988. Para tanto, procuramos identificar alguns dos aspectos relacionados ao contexto social, político e institucional dos municípios, e discutir seus impactos nas possibilidades de instauração de novos padrões de interação entre governo e sociedade, na perspectiva da democracia local, tomando as cidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro como ponto de referência da nossa pesquisa empírica.

Nossa escolha quanto ao recorte geográfico do nosso estudo tem sua razão de ser. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi contemplada por três motivos básicos: (i) constitui um caso exemplar da problemática metropolitana no contexto brasileiro; sua territorialidade é composta por fortes desigualdades entre o núcleo urbano e a periferia, e nestas, entre as áreas centrais e o entorno; (ii) as condições institucionais do seu município sede, o Rio de Janeiro, e as dos demais municípios são bastante diferenciadas, o que possibilita avaliar as circunstâncias de irradiação de novos modelos de gestão para as cidades médias e pequenas, que são quantitativamente mais expressivas no país; e (iii) a possibilidade de desenvolver pesquisas de campo e de ter acesso a indicadores produzidos pelo IBGE, bem como o acompanhamento pessoal de diversos processos políticos na região, permitiram uma melhor aproximação teórica com essa realidade. Dadas as diversidades regional e social do Brasil, temos consciência das limitações decorrentes da nossa escolha, e chamamos a atenção para a necessidade de relativização das avaliações e conclusões resultantes da nossa base empírica, quando forem generalizadas para o contexto nacional.

Os Municípios e o Marco Legal Brasileiro

Partimos do princípio de que a Constituição Federal de 1988 representou um marco no processo de descentralização política no Brasil, ao reconhecer os municípios como entes federativos e ao atribuir-lhes maiores competências no que diz respeito às políticas sociais. De início, é interessante destacar algumas das principais características da organização política e administrativa dos municípios, de forma a identificar as determinações legais do regime nacional com impacto sobre a institucionalidade municipal e, por conseguinte, as implicações para a dinâmica democrática local, principalmente quanto à maior ou à menor autonomia dos municípios na gestão das políticas sociais, logo se estes são mais ou menos responsivos em relação aos direitos políticos e sociais dos cidadãos. Vejamos, então, algumas dessas determinações do sistema legal brasileiro.

Como todos sabemos, a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos. A estrutura nacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo se reproduz no plano dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. É interessante registrar que somente a partir de 1988 os municípios foram definidos como entes federados com autonomia para elaborar e ser regidos por sua própria lei orgânica, obviamente desde que atendidos os princípios, preceitos e competências estabelecidos pela Constituição Federal e pelas Constituições dos respectivos estados, de que fazem parte. Na sua esfera de competências incluem-se, por exemplo, a autonomia para determinar sua organização administrativa, na forma de secretarias, órgãos de governo e empresas municipais, além da responsabilidade sobre todas as políticas de interesse local, na forma de organizadores e prestadores de serviços públicos e de legisladores de tais políticas. No entanto, a Constituição Federal - CF traz algumas definições que incidem diretamente sobre as atribuições dos municípios. Entre elas, podemos destacar: as cidades com mais de 20.000 habitantes são obrigadas a elaborar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano (CF, art. 182); na política de educação, o município deve atuar prioritariamente no ensino pré-escolar e fundamental e aplicar, no mínimo, 25% da sua receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino (CF, art. 211 e 212).

Nos municípios o Poder Executivo é exercido pelos prefeitos e vice-prefeitos, todos eleitos por voto direto na mesma chapa. Em relação ao Poder Legislativo, nos municípios é exercido pelas Câmaras Municipais, compostas por vereadores. Todos os representantes do Poder Legislativo são eleitos pelo sistema proporcional, e o tamanho das Câmaras Municipais é variável segundo a população de cada cidade. Todos os mandatos, tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, são de quatro anos; enquanto os prefeitos só podem ser reeleitos uma única vez seguida, os vereadores não têm restrições quanto ao número de reeleições, seguidas ou não.

Em termos políticos, o Brasil se define como um Estado democrático de direito (CF, art. 1º). A soberania popular é afirmada e exercida por meio de representantes eleitos por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, ou diretamente, mediante três institutos aprovados: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Além disso, é prevista a participação da população na gestão das políticas sociais, por parte de organizações representativas da sociedade civil, conforme a definição de leis federais específicas que regulamentam cada política setorial. Em outros termos, podemos dizer que a Constituição Brasileira institui o princípio da democracia semidireta, ou seja, a combinação da representação pela eleição direta de representantes com formas de democracia direta, através da participação da população nos processos de tomadas de decisões (Benevides, 1991). Após a promulgação da Constituição de 1988, leis federais específicas de regulamentação das políticas sociais estabeleceram formas de participação da sociedade por meio de órgãos denominados Conselhos, com caráter deliberativo e com a participação de representantes do governo e das organizações da sociedade civil. Nesses casos, são previstas, em todos os âmbitos de governo – federal, estadual e municipal –, a criação e a implantação de Conselhos. Em outros casos, foram leis estaduais e municipais que criaram Conselhos, em áreas não previstas no plano federal, mas certamente impulsionadas pelas diretrizes federais.

A Constituição também estabelece a liberdade de criação de partidos políticos, desde que tenham caráter nacional, assegurando-lhes autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Para disputar as eleições e ocupar as principais posições de governo são necessários a filiação a um partido político e o domicílio eleitoral em determinado espaço territorial, onde o partido deve estar organizado. Em

relação ao direito de voto, este é obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, para os de mais de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (CF, art. 14 e 17).

No caso dos direitos de cidadania fixados na Constituição Federal Brasileira, destacam-se um conjunto de direitos relacionados à igualdade de todos os brasileiros e estrangeiros perante a lei; a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5º); definições clássicas referentes aos direitos civis (proteção ao indivíduo, à família e à propriedade); e um leque de direitos ligados à liberdade de expressão, de associação, de informação e de livre movimento (CF, Capítulo I). Depois, são definidos como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, a liberdade de associação sindical e o direito de greve (CF, arts. 6º, 7º e 8º, Capítulo II). E aos direitos políticos estão vinculados os aspectos associados ao exercício da soberania popular (direito de votar e ser votado e os instrumentos de participação semidireta), à liberdade de criação e ao funcionamento dos partidos políticos (CF, Capítulos IV e V). Pela própria definição da Constituição Federal, percebemos como estão articulados e como são inseparáveis os direitos e liberdades civis, sociais e políticos, considerados fundamentais pela teoria democrática (Dahl, 1997; O'Donnell, 1999).

Quanto ao marco institucional do Estado do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual de 1989 também trata da organização dos municípios (Título IX), ao reconhecer-lhes as autonomias política, administrativa e financeira (Art. 340). Mas não há inovações quando suas definições são comparadas com as já estabelecidas na Constituição Federal. Quanto às atribuições, a Constituição Estadual atribui aos municípios a competência de legislar sobre assuntos de interesse local; instituir e arrecadar tributos; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar serviços de interesse local; manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar serviços de atendimento à saúde da população; elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural (Art. 355). As poucas possibilidades de intervenção do estado nos municípios estão sempre relacionadas ou à questão orçamentária (calote na dívida, não-prestação de contas e não-

aplicação do mínimo exigido na educação) ou ao não-cumprimento da Constituição, sempre por determinação do Tribunal de Justiça (Art. 352).

Dessa forma, segundo a organização do Estado brasileiro, percebe-se inicialmente que algumas das principais características da institucionalidade democrática no plano local estão determinadas pelo regime nacional. Entre elas podemos ressaltar as regras que determinam o acesso às principais posições de governo por meio de eleições competitivas e institucionalizadas, o direito universal de votar e ser votado, e parte significativa das garantias legais efetivas ligadas às liberdades simultâneas, relacionadas aos direitos políticos, civis e sociais. No entanto, como vimos, os municípios como entes federados têm grande autonomia no que se refere à gestão das políticas públicas.

Mas a reforma institucional implementada no Brasil não se limita às determinações legais das novas constituições (federal e estadual), mas teve e tem prosseguimento através de um conjunto de leis e políticas, federais e estaduais, que promoveram e promovem a descentralização municipal das políticas sociais. Assim, ao longo dos anos 90 assistimos à crescente transferência de atribuições de gestão das políticas sociais do âmbito federal para os âmbitos estadual e municipal de governo. Como demonstra Arretche (2000), observa-se que é muito variável o alcance dessa reforma quanto às políticas setoriais descentralizadas e ao grau de descentralização conseguido entre os diferentes estados e municípios brasileiros. Apesar disso, pode-se afirmar que é uma reforma que atinge, em geral, o amplo leque de políticas sociais e todos os níveis de governo. Assim, com base no ano de 1997, a autora mostra que os estados e municípios já eram inteiramente responsáveis pela gestão da oferta de merenda escolar; que pelo menos 33% dos municípios estavam credenciados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; que 69% das consultas médicas foram realizadas por prestadores estaduais ou municipais, das quais 54%, pelos municípios. Além disso, os recursos federais do FGTS destinados a saneamento e habitação eram totalmente alocados por órgãos estaduais e municipais (Arretche, 2000:15).

Portanto, não obstante todas as definições do sistema legal de natureza nacional, percebemos que a dinâmica política das cidades brasileiras tem várias determinações de caráter local, que possibilitam a discussão sobre as condições para a instituição de

modelos de governança democrática. Nossa opinião é que, apesar de a reforma institucional em curso apontar para um novo modelo de gestão, existem condições sociais, políticas e institucionais adversas na perspectiva de instituição do modelo de governança democrática das cidades no Brasil.

A Organização da Tese

Para atingir nosso objetivo, este estudo está organizado em duas partes, que descreveremos sinteticamente a seguir.

A primeira, composta de dois capítulos, tem como centro o debate teórico sobre a democracia e o poder local, a nosso ver fundamental para discutir os rumos das transformações nas instituições de governo local no Brasil. A questão central constitui a identificação das características e dos pressupostos do que denominamos de governança democrática na esfera municipal.

No Capítulo 1, mapeamos o debate sobre a chamada crise de governabilidade das cidades no novo ambiente de mudanças macro-econômicas. Trata-se de uma discussão impregnada de um forte viés político-ideológico sobre o processo de globalização e o novo papel do Estado nesse contexto. A nosso ver, as posições nele presentes procuram, na verdade, impor uma agenda identificada com o ideário neoliberal, cuja implementação indica fortes riscos de perda da autonomia do poder público, captura do fundo público pelos interesses privados, aprofundamento da crise social e crise de legitimidade das instituições representativas de governo. No entanto, constatando o inegável processo de revalorização e transformação da esfera de governo local, com a emergência de um novo regime de ação pública decorrente tanto do fortalecimento da esfera municipal de governo quanto da maior presença dos atores sociais na cena pública, entendemos que se justifica a discussão sobre os novos padrões de interação entre governo e sociedade, identificados pela noção de governança democrática. Buscamos, pois, no próprio debate teórico sobre o regime democrático, os elementos constitutivos das particularidades da dinâmica democrática local.

No Capítulo 2, conseqüentemente, discute-se a governança democrática local, e para isso, utilizam-se o conceito de poliarquia e o modelo de análise construído por

Robert Dahl (1997). Considerando poliarquia um governo “fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação política” (Dahl, 1997:31), encontramos em O’Donnell (1999) os elementos críticos para aprofundar a discussão sobre as características dos regimes democráticos, observado o contexto das novas democracias, em que nos interessa a situação política institucional do Brasil em particular. Entre os principais pontos levantados, argumentamos que a efetividade do sistema legal é uma questão que nos parece pertinente para pensar as próprias características da democracia local. Para desenvolver nosso ponto de vista, recuperamos duas dimensões da nossa concepção de regime democrático ou poliárquico: primeiro, é um regime representativo de governo, no qual a única via de acesso às principais posições de governo são eleições competitivas, resultado de uma aposta institucionalizada, universalista e incluyente, que implica nos direitos de votar e de ser votado, garantido a todos os indivíduos. Segundo, é um regime no qual o sistema legal assegura algumas liberdades e direitos fundamentais que definem a cidadania política, fundada na constituição do que O’Donnell denomina de *agency* (sujeito moral dotado de razão e autonomia) e que é parte constitutiva das cidadanias civil e social atribuídas pelo mesmo sistema legal. Baseados na abordagem de Habermas, postulamos a idéia de que a atribuição das liberdades políticas gera a possibilidade da formação de esferas públicas que interagem com o poder constituído, estabelecendo a legitimidade para o exercício da autoridade e do poder na democracia. Assim, as esferas públicas são entendidas como espaço social de interação entre os diferentes grupos e interesses sociais, que se fundamentam nas associações e organizações autônomas da sociedade civil, mediadoras entre cidadãos dotados de direitos (*agency*) e o poder público.

Levando em conta a relativa autonomia da esfera local de governo, entendemos, então, que o exercício efetivo da dinâmica democrática no plano municipal, na forma da competição institucionalizada pelo poder (eleições para ocupação dos cargos de governo) e da garantia dos direitos de cidadania e da extensa participação política (liberdades associadas), depende do entrelaçamento do sistema legal com o município em pelo menos dois aspectos: nas condições concretas de exercício efetivo dos direitos de cidadania e nas características do contexto social geral, em que se destacam duas questões em especial, a cultura cívica e a conformação de esferas públicas.

Apoiados nessa concepção, argumentamos que a governança democrática local é um regime de ação pública caracterizado por diferentes padrões de interação entre governo e sociedade, constituído com base em duas dimensões fundamentais da democracia local: primeiro, a inclusão social em termos do exercício dos direitos de cidadania; segundo, a ampla participação social expressa na existência de uma sociedade civil autônoma e de esferas públicas mobilizadas. Sem pretensão de construir uma tipologia de modelos de governança democrática, acreditamos que quaisquer que sejam esses padrões de interação entre governo e sociedade, eles têm que estar materializados concretamente em diferentes mecanismos, instrumentos e canais – institucionalizados ou não – que dêem forma e existência à dinâmica da governança democrática, pois, caso contrário, estaríamos diante do regime democrático representativo como classicamente concebido na acepção liberal, ou seja, votar e eleger os principais governantes. No Brasil, são os canais institucionais de participação da sociedade que melhor exprimem a emergência desse regime de ação pública alicerçado na governança democrática, em que destacamos, sobretudo, os Conselhos Municipais de Gestão, amplamente instituídos e disseminados em todos os municípios em torno das políticas sociais.

Para discutir as condições institucionais que favorecem ou bloqueiam a emergência da governança democrática municipal, procuramos aprofundar cada uma das dimensões que caracterizam a dinâmica da democracia local.

Na dimensão relacionada à inclusão social, retomamos o debate entre desigualdades e democracia, recuperando a literatura recente sobre o tema, principalmente centrado na questão da exclusão social. Duas questões nos interessam de forma particular. A discussão acerca das condições para a habilitação dos cidadãos à participação na dinâmica democrática das cidades e a existência de condições político-institucionais que podem propiciar a superação dos problemas gerados pelas desigualdades sociais e desenvolver condições para o exercício dos direitos e liberdades associadas.

Na relacionada à ampla participação social, nosso interesse centraliza-se nas condições para a constituição de atores sociais e a participação sociopolítica na gestão das cidades. A questão crucial é discutir a possibilidade da constituição de um sistema de

participação cidadã como base de um governo democrático. Encontramos na literatura sobre a ação coletiva os elementos essenciais para essa discussão, que será desenvolvida no diálogo crítico com autores de diversas correntes teóricas, que se diferenciam segundo a maneira como formulam a relação entre atores e seus condicionantes histórico-culturais na explicação da ação coletiva. Iniciamos pela abordagem do individualismo metodológico, caracterizada por acentuar a importância do comportamento e das escolhas individuais na determinação da ação coletiva. Seus autores têm desenvolvido estudos em que procuram entender como os indivíduos podem cooperar entre si sem serem constrangidos a fazê-lo, ao mesmo tempo que cobram das abordagens macrosociais explicações no âmbito do comportamento individual.

Outras abordagens são discutidas por permitirem ampliar a discussão na perspectiva do nosso interesse. Da corrente neomarxista destacamos a importância da influência das estruturas econômico-sociais no comportamento das classes sociais e dos indivíduos nelas situados. Em Bourdieu (1996), que parte dos conceitos de campo e de *habitus* estruturando a ação social, discutimos a ação dos agentes como resultado não de uma intencionalidade como quer o individualismo metodológico, mas de disposições comuns e do compartilhamento de categorias de percepção e avaliação. E, segundo a abordagem histórico-culturalista de Robert Putnam (1996), procuramos explicar o associativismo civil e a participação cívica, a partir do contexto social e do legado histórico, que determinam certo nível de capital social, entendido como confiança, cooperação, normas e sistemas de participação. O autor introduz o conceito de capital social na tentativa de compreender as condições que estabelecem dinâmicas sociais e desempenhos governamentais tão diferentes em contextos institucionais tão semelhantes.

Com base nos pressupostos teóricos identificados, procuramos na segunda parte desenvolver a discussão sobre as transformações nas instituições de governo local no Brasil, tomando como estudo de caso a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Nosso objetivo é analisar as condições sociais, políticas e institucionais dos municípios dessa Região Metropolitana, em que tentamos identificar os principais condicionantes para a emergência de modelos de governança democrática na esfera local. Apesar das limitações quanto aos indicadores disponíveis, procedemos a essa análise levando em consideração as duas dimensões conjecturadas no nosso modelo de democracia local – o acesso efetivo

aos direitos de cidadania e a existência de uma cultura de ampla participação social – e a dinâmica dos canais de participação institucional que caracterizam o novo regime de ação pública baseado na maior interação entre governo e sociedade. Assim, organizamos os próximos quatro capítulos da forma que se segue.

Em relação ao quadro de desigualdades sociais, buscamos, no Capítulo 3, identificar as particularidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro no contexto nacional, caracterizando o padrão dessas desigualdades presentes em nossas metrópoles. Posteriormente, traçamos um quadro das desigualdades intrametropolitanas em termos de renda, educação e acesso a equipamentos públicos. Aqui, nosso objetivo não é tanto fazer uma análise da situação social dos municípios, mas permitir uma comparação intramunicipal no contexto social fluminense, tentando verificar seus possíveis impactos sobre a habilitação dos cidadãos, em relação às condições para o exercício da sua cidadania e para a sua participação social e política. Para isso, optamos por utilizar indicadores sintéticos construídos com base nos indicadores sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e tabulações especiais desagregadas para a Região Metropolitana, produzidas no âmbito do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE). Dessa forma, intencionamos chegar a alguns condicionantes no que se refere à dimensão da inclusão social do nosso modelo de governança democrática.

No Capítulo 4, traçamos um quadro nacional do associativismo e da participação sociopolítica nas regiões metropolitanas brasileiras, em que, como no caso das desigualdades, procuramos situar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro no contexto nacional. Essa análise foi realizada com apoio do Suplemento da Pesquisa Mensal de Empregos - PME, realizada pelo IBGE em abril de 1964. Entrevistando pessoas de 18 anos ou mais de idade das Regiões Metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte, de Salvador, do Recife e de Porto Alegre, a pesquisa do IBGE visou contemplar três tipos de associativismo: sindical (sindicatos de empregados e empregadores), de classe (órgãos de classe ligados a categorias profissionais ou econômicas) e comunitário (associações de bairro, associações religiosas, recreativas,

⁴ Cf. IBGE, *Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

filantrópicas e outras não especificadas). Para atender aos fins do nosso estudo, procedemos à análise da desagregação dos dados por áreas das regiões analisadas⁵, de forma a identificar possíveis diferenças intrametropolitanas no perfil associativo e na cultura cívica, para, assim, discutir o contexto social fluminense na perspectiva da autonomia da sociedade civil e da constituição de esferas públicas, com seus possíveis impactos sobre a dinâmica de participação institucional requerida pelo modelo de governança democrática.

Em seqüência, no Capítulo 5, enfim examinamos as condições políticas e institucionais dos municípios fluminenses na perspectiva da emergência desse novo regime de ação pública baseado na governança democrática. Para tanto, tomamos três dimensões da política local: o poder executivo, no que se refere aos instrumentos e condições de gestão das políticas sociais; o poder legislativo, nas suas dinâmica de funcionamento e capacidade de representação de interesses; e os Conselhos Municipais, como canais de interação entre governo e sociedade.

O Poder Executivo e o Poder Legislativo compõem as clássicas instituições representativas de governo em um regime democrático, protagonistas fundamentais, portanto, na interação com a sociedade. Já os Conselhos Municipais são considerados por constituírem um dos principais canais de participação das entidades associativas na gestão municipal, instituídas no processo de reforma institucional pós-Constituição Federal. Assim, pretendemos com essa análise avaliar os potenciais e limites dessa arena decisória no plano local, como expressão da emergência de um novo regime de ação pública, característico da governança democrática.

Por fim, concluímos nosso estudo com um balanço da nossa análise em torno das condições institucionais e políticas das instituições de governo local no Brasil. Constatamos a ambigüidade da situação em que se encontram os municípios: de um lado, contextos sociais marcados por baixa inclusão social e baixa participação cívica; de outro, o estabelecimento de canais institucionais de participação da sociedade na gestão das políticas locais. De um lado, velhas práticas políticas produzidas e reproduzidas pelo poder executivo e pelo poder legislativo; de outro, a promessa de novas práticas nas

⁵ Infelizmente, a base de dados não permite sua desagregação por municípios, o que seria ideal. Dessa forma, realizamos uma desagregação por três áreas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Capital, Baixada Fluminense, e outros municípios metropolitanos.

arenas abertas em torno dos Conselhos Municipais, na ótica da construção de interesses mais coletivos. Veremos as novas práticas se imporem a ponto de impulsionar mudanças no contexto social das cidades? Ou vigorarão as velhas práticas, levando ao crescente esvaziamento dos canais de participação abertos no processo de descentralização municipal? Ou ainda, será que estaremos diante de mais um capítulo da nossa velha história marcada por híbridos institucionais (Santos, 1993), onde convivem cidadanias diferentes, poliarquia para poucos e hobesiano social para muitos? Entre a visão pessimista e a otimista, terminamos tentando indicar alguns dos desafios na perspectiva da efetividade da nossa governança democrática, acreditando que essa dinâmica pode ser a esperança de um dia termos cidades com mais justiça social e democracia.

Parte I

**EMOCRACIA, AÇÃO COLETIVA E PODER LOCAL:
ABORDAGENS E DILEMAS TEÓRICOS**

1. Descentralização e Governança Democrática

Nos últimos quinze anos, o Estado brasileiro passou por profundas mudanças políticas e institucionais. O país se redemocratizou, uma nova Constituição foi promulgada em 1988 e uma agenda de reformas econômicas estruturais foi implementada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Ao mesmo tempo, assistimos à crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais, impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas dos atores políticos.

Desde então, verifica-se um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização e na municipalização das políticas públicas. Tal processo tem ensejado mudanças na organização e no funcionamento dos governos locais, que têm sido incorporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de instituição tanto de canais de gestão democrática como de instrumentos redistributivos da renda e da riqueza produzidas nas cidades.

Não obstante as particularidades da reforma institucional empreendida no Brasil, é preciso reconhecer que as transformações recentes nas instituições de governo local e sua revalorização política integram um movimento que está em curso em grande parte dos países em desenvolvimento, no quadro das transformações associadas à globalização e à implementação das reformas macroestruturais.

Nesse sentido, torna-se necessário discutir inicialmente o próprio ambiente no qual essas mudanças ocorrem, isto é, o cenário das transformações econômicas vinculadas à globalização da economia e das mudanças nas representações sobre o papel das cidades, e identificar seus possíveis impactos sobre os governos locais. Com base nesse pano de fundo, procuramos examinar os problemas e desafios daí decorrentes, na perspectiva da instituição de governos democráticos no plano municipal, tendo em vista sobretudo o contexto socioeconômico dos países em desenvolvimento, no qual se situa o Brasil.

No cenário das transformações econômicas no plano global, aceleram-se as mudanças tecnológicas e a incorporação pelas empresas de um novo padrão produtivo, baseado na flexibilização do trabalho. Buscando a inserção competitiva das economias nacionais no movimento da globalização, os governos nacionais vêm implantando reformas liberalizantes e desregulamentando os mercados. Novos problemas surgem desse processo, com destaque para a redução do papel do governo, tanto nas atividades econômicas como no financiamento e na promoção de políticas sociais, e para a crise social derivada do agravamento do desemprego. A diminuição do papel do governo está associada à transferência do comando das empresas estatais e das infra-estruturas nacionais para o setor privado, com o argumento da necessidade de aumentar a eficiência e a competitividade, o que só seria garantido pela introdução da lógica de mercado no seu funcionamento. Nesse caso, abre-se o debate sobre o novo papel do Estado na regulação e no controle dos serviços de caráter público. A crise social resultante da redução das políticas sociais do *welfare state* e do agravamento do desemprego traz consigo o aprofundamento da exclusão social e o aumento da sensação de insegurança, e demanda do Estado políticas públicas eficazes na área social, principalmente voltadas para os setores populacionais mais vulneráveis às transformações econômicas.

Paradoxalmente, as correntes que têm acentuado a importância inexorável de redefinição e de diminuição do papel do Estado Nacional vêm revalorizando o papel do governo local como aquele capaz de dar respostas a esse novo cenário econômico e social. Para tanto, seria necessário operar algumas mudanças na gestão das cidades, essenciais à sua maior eficiência e competitividade econômicas, de forma a atrair investimentos e inseri-las na dinâmica da globalização. É nesse contexto que se assiste ao surgimento de novas representações teóricas sobre a gestão das cidades, entre as quais evidenciam-se as ancoradas na idéia de cidades estratégicas e na reinvenção do governo, que tentam dar respostas ao diagnóstico elaborado por essas correntes, de crise de governabilidade e de legitimidade do Estado, em razão de suas bases de sustentação estarem fortemente comprometidas pelas transformações econômicas e sociais em andamento.

Desse modo, assistimos à introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, notadamente vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores da sociedade civil, que se efetivam em um processo crescente de municipalização das políticas sociais e de descentralização administrativa. De fato, novas práticas de gestão do governo local vêm sendo experimentadas, redefinindo não apenas áreas de competência da administração, mas também instrumentos e procedimentos, na forma do que vem sendo chamado de espírito empreendedor ou empresariamento (Harvey, 1996). Ao mesmo tempo, o paradigma que orientava parte significativa da produção teórica sobre a gestão das cidades perde força e é progressivamente contraposto a essa abordagem. Assim, à concepção da gestão como resultante do papel contraditório do Estado Capitalista e do conflito de classes e de interesses econômicos e sociais em disputa, alguns autores contrapõem a idéia da gestão como arte do empreendimento e da construção de espaços de negociação e consensos (Fischer, 1996); Em lugar da concepção do governo de bem-estar social, encarnando um projeto nacional-desenvolvimentista com padrões universalistas e de justiça social, outros têm defendido a idéia de “bom governo”, na qual o desempenho de um governo poderia ser avaliado segundo sua capacidade de integrar-se aos mercados globais e de competir com maior eficiência econômica e social (Banco Mundial, 1991).

Como efeito desse novo cenário, o discurso em torno das virtudes do municipalismo tornou-se quase inquestionável. No entanto, considerando a realidade brasileira, restam ainda muitas dúvidas sobre a capacidade de a reforma aqui empreendida gerar transformações nas esferas de governo local, de modo a que este constitua um governo democrático e um instrumento de promoção da justiça social e da cidadania.

Tomando como referência a história do municipalismo brasileiro (Dória, 1992; Brasileiro, 1973), crescem nossas razões para questionar as virtudes da descentralização como caminho suficiente para garantir a democratização da gestão das cidades. Apesar de encontrarmos em vários momentos da história política do Brasil períodos em que a autonomia municipal foi um traço relativamente forte da nossa organização institucional, disso não resultou maior democratização da vida política nacional, devido principalmente

ao fato de os processos eleitorais terem continuado dominados pelas oligarquias latifundiárias. Nos vinte anos de vigência da Constituição de 1946, reconhecida pelo seu caráter municipalista, os Congressos federais, as Assembléias estaduais e as Câmaras municipais foram bastante conservadores no que se refere tanto aos segmentos sociais representados nas esferas de representação política quanto às proposições legislativas aprovadas (Brasileiro, 1973).

Da mesma forma, levando em conta o quadro brasileiro de enormes desigualdades sociais, que se expressam não só regionalmente como nas periferias metropolitanas, deve-se questionar pelo menos em que medida a descentralização não constitui um mecanismo perverso de aprofundamento das disparidades regionais e municipais quanto ao acesso equitativo a padrões mínimos de qualidade de vida. Com efeito, a questão da guerra fiscal, como se convencionou denominar a disputa dos estados e municípios em torno da instalação de empresas privadas e de isenções fiscais, já faz parte da agenda política brasileira. Sem mecanismos nacionais redistributivos que incidam sobre os investimentos públicos e a renda da população, é improvável que possam ocorrer a reversão dessas desigualdades e o desenvolvimento mais equitativo entre regiões e municípios.

Temos, portanto, elementos bastantes para argumentar que a descentralização municipal não é um mecanismo suficiente para garantir nem a gestão democrática nem maior justiça social no plano local, tendo em vista que a identidade entre descentralização, democracia e equidade não é inequívoca. Assim, é necessário identificar as questões teóricas e os desafios apresentados pelo processo atual de descentralização, no ambiente das transformações macroeconômicas em curso.

A noção de descentralização municipal tem sido utilizada com freqüência na literatura para designar os processos de municipalização política e de descentralização administrativa, isto é, maior atribuição nas competências e recursos à disposição dos municípios. De um lado, numa clara oposição aos processos de centralização, a noção se identifica com a cultura democrática contemporânea, em que descentralizar é democratizar. De outro, ela está fortemente relacionada à noção de autonomia municipal, “entendida como a proteção legal à capacidade de auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não condicionados” (Castells e Borja,

1996:158). O argumento central legitimador da descentralização municipal e da autonomia local é a proximidade entre o governo e os cidadãos, que torna possível estabelecer “uma relação direta e imediata da organização representativa com o território e a população” (*ibid.*), ao mesmo tempo que a esfera local está muito mais sujeita ao controle público do que a federal e a estadual (Mello, 1986).

Em geral, não encontramos nenhuma voz que se oponha à descentralização, o que é compreensível se concordarmos que a noção, em si mesma, é bastante aberta para abranger diversas acepções. O sentido da descentralização é dado pelo lugar que ocupa nas novas concepções sobre a gestão das cidades. Aqui, o debate atual tem acentuado o papel ativo dos municípios no processo de desenvolvimento local, não mais circunscrito à eficaz gestão dos bens e serviços públicos, o que não implica dizer, no entanto, que não existam diferenças nas diversas abordagens teóricas. E, para discuti-las, nos parece pertinente partir das elaborações originadas nos organismos multilaterais, tendo em vista a crescente hegemonia das formulações de tais organismos nos meios políticos e acadêmicos. Para tanto, iniciaremos a próxima seção com a identificação do diagnóstico dessa concepção sobre as transformações na ordem internacional e o novo papel atribuído às cidades, que a nosso ver pode ser sintetizado como a capacidade de competitividade, isto é, a governabilidade das cidades estaria relacionada à sua capacidade de inserção no contexto global de forma competitiva, a fim de adquirirem as condições de enfrentamento de seus problemas urbanos. Nas seções seguintes, aprofundaremos o debate crítico com relação a essa abordagem, no que respeita ao papel do poder local, as virtudes da descentralização, aos impactos da globalização sobre a gestão das cidades e as formas de interação do poder público e os atores sociais, em especial o setor privado. Finalizaremos discutindo a categoria da governança democrática, que em nossa opinião pode ser útil no exame das transformações institucionais no contexto brasileiro, por evidenciar a análise dos arranjos institucionais que configuram novas arenas de intermediação entre governo e sociedade, bem como os novos mecanismos decisórios implantados no plano local, o que, no fundo, remete à discussão das próprias características do regime democrático de governo, em que se destacam os aspectos singulares de uma democracia local ou municipal.

1.1. Competitividade ou ingovernabilidade: os dilemas do poder local na perspectiva neoliberal

Pelo lado dos organismos multilaterais, o documento *Política Urbana y Desarrollo Economico: un programa para el decenio de 1990*, publicado pelo Banco Mundial (1991), é, para nós, bastante ilustrativo da concepção neoliberal⁶, que privilegia a produtividade econômica e a inserção competitiva das cidades nos circuitos globalizados. Partindo do reconhecimento da relação entre a economia urbana e o desempenho macroeconômico, o Banco Mundial traça o seguinte diagnóstico: (i) os problemas urbanos não podem ser mais compreendidos como decorrentes apenas dos conflitos por provisão habitacional e por acesso à infra-estrutura urbana, mas devem ser articulados com as questões relacionadas à produtividade da economia urbana e aos obstáculos para alcançar a dita produtividade; (ii) problema da pobreza urbana não foi solucionado, e para isso é necessário aumentar a produtividade das camadas mais pobres das cidades por meio do acréscimo da demanda por mão-de-obra, e de melhor acesso à infra-estrutura e aos serviços sociais básicos; (iii) o problema da deterioração do ambiente urbano não tem recebido a devida atenção, o que contribui para o agravamento dos problemas ambientais mundiais; e (iv) há grandes lacunas na produção intelectual sobre a questão urbana, há redução do número de pesquisas, e poucos países possuem base analítica sólida para desenvolver uma política urbana.

Seria necessário, pois, enfrentar esses obstáculos a fim de aumentar a produtividade urbana e, conseqüentemente, contribuir para um melhor desempenho macroeconômico. O documento propõe quatro eixos para estabelecer novos objetivos para a política urbana: (i) o enfrentamento dos obstáculos relacionados diretamente à infra-estrutura urbana; (ii) a incorporação dos pobres aos circuitos econômicos e o alívio do crescente aumento da pobreza urbana; (iii) o enfrentamento dos efeitos negativos da degradação ambiental; e (iv) o aumento da capacidade de pesquisa e conhecimento sobre o desenvolvimento urbano (Banco Mundial, 1991: 65 e 66).

⁶Utilizamos o conceito neoliberal tal qual formulado por Fiori, para identificar as teses do chamado Consenso de Washington, no qual é redefinido o papel do poder público, tendo por base a estratégia de livre mercado. O programa neoliberal, a ser aplicado nos países em desenvolvimento, estaria assentado em três fases: (i) consagrada à estabilização macroeconômica; (ii) dedicada às reformas estruturais, com a desregulação dos mercados e a privatização das empresas estatais; e (iii) destinada à retomada do crescimento econômico (Fiori, 1995a)

As proposições presentes no documento do Banco Mundial expressam a progressiva hegemonia das formulações neoliberais, que se tornam referência em grande parte da produção teórica e política sobre as cidades. No seu núcleo, há um deslocamento conceitual na abordagem da questão urbana, anteriormente centrada na problemática da produção e gestão do solo urbano, e dos conflitos redistributivos entre os diferentes agentes produtores e usuários da cidade. Nesse paradigma, cabia ao Estado não só a provisão de bens e serviços urbanos, como também a gestão dos instrumentos de planejamento urbano. Foi essa visão que deu origem à chamada agenda da reforma urbana, que se caracterizava por uma concepção universalista em relação aos direitos sociais, redistributiva em relação à renda e à riqueza produzidas na cidade e democrática em relação à gestão pública⁷ (Santos Junior, 1995). No novo modelo, o eixo de análise se desloca para a produtividade urbana, e a identificação dos obstáculos, para a inserção competitiva das cidades nos circuitos globais. As funções do poder público também se deslocam: as da gestão e do planejamento da cidade, para a garantia de um meio ambiente favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico; as da provisão universal de bens e serviços urbanos, para o desenvolvimento de políticas focalizadas que visem reduzir os níveis crescentes de pobreza, percebida como um dos principais obstáculos a serem enfrentados pelas cidades. Nessa perspectiva, a finalidade política da descentralização seria fortalecer a capacidade institucional dos municípios para aumentar o desempenho macroeconômico. O quadro de referência é a inserção do local no contexto global.

A nosso ver, é bastante ilustrativo dessa concepção o Programa Parcerias para Redução da Pobreza, lançado em 1996 pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico (EDI) do Banco Mundial, pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e pela InterAmerican Foundation (IAF). Desenvolvido em seis países da América Latina e no Caribe⁸, em 1997, o programa tinha por objetivo gerar

⁷ Denominamos de Agenda da Reforma Urbana as concepções e as propostas do chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, como ficou conhecida a articulação intelectual e política de várias entidades representativas – dos movimentos sociais urbanos, de organizações não-governamentais, de entidades de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo – primeiramente em torno da elaboração da emenda popular ao projeto constitucional de 1988, e, posteriormente, em torno da participação na elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânica e dos Planos Diretores. Cf. Santos Junior, 1995)

⁸ Em 1997, o programa foi desenvolvido nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Jamaica e Venezuela. Em cada país foram selecionadas de 6 a 10 experiências e realizados estudos de

conhecimentos sobre estratégias inovadoras de redução da pobreza baseadas na parceria entre os setores público e privado, a fim de difundir e reproduzir concepções similares para outros contextos e realidades. Para tanto, foram selecionadas experiências exitosas e *best practices* e realizados estudos de casos. Os resultados do primeiro ano do programa foram sintetizados por Ariel Fiszbein e Pamela Lowden (1999) em uma publicação do Banco Mundial, que, apesar de ter como questão central as parcerias entre governo, sociedade e setor privado, possibilita elucidar um pouco mais as concepções acerca da descentralização no interior dessa abordagem. Os principais argumentos dos autores poderiam ser resumidos da seguinte forma:

(i) Os níveis de pobreza da América Latina e do Caribe são inaceitavelmente altos. O paradigma anterior de desenvolvimento centrado no Estado não foi capaz de responder ao desafio de garantir níveis aceitáveis de bem-estar social. As reformas pró-mercado, em curso na região, apesar de terem trazido muitos benefícios relacionados à estabilidade e ao crescimento, ainda são muito desiguais em termos sociais.

(ii) As parcerias entre os setores público e privado possibilitam responder, pelo menos em parte, aos desafios para mudanças efetivas na redução da pobreza. Em primeiro lugar, pelo fato de trazerem novos recursos para a redução da pobreza e potencializarem os resultados quantitativos e qualitativos das ações empreendidas, ou seja, as parcerias aumentariam a produtividade dos recursos disponíveis. Em segundo, pelo fato de gerarem, por meio das mudanças organizacionais e da nova base normativa requerida, potencial para produzir mudanças materiais no bem-estar social.

(iii) As parcerias são entendidas no sentido mais amplo, como iniciativas conjuntas do setor público com o setor privado, tanto as com fins lucrativos como as sem fins lucrativos, ou seja, envolvem o setor governamental, empresarial e a sociedade civil. As parcerias abrangeriam a contribuição dos atores através de recursos e de sua participação no processo de tomada de decisões.⁹

casos. Em 1999, o programa foi iniciado no Brasil, coordenado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, de que resultaram duas publicações em torno de cinco experiências de “soluções locais na construção de relações sócio-econômicas” e de outras cinco de “soluções locais na implementação de políticas públicas” (Camarotti e Spink, 2000).

⁹ Nas palavras dos autores: “Partnerships, as the term is used in this report, means – at its most basic – joint initiatives of the public sector in conjunction with the private, for-profit and not-for-profit sector, also referred to as the government, business, and civic sectors. Within these partnerships, each of the actors

(iv) As parcerias emergem como uma nova alternativa de desenvolvimento, no contexto das transformações políticas e institucionais nos países da região, nos últimos quinze anos. Essas transformações, caracterizadas pelos processos de democratização, descentralização e reformas para a liberalização da economia de mercado, tanto exigiram como facilitaram a construção de parcerias como caminho para viabilizar as mudanças em curso e torná-las efetivas e sustentáveis.

(v) Em relação à descentralização, os autores fazem duas referências importantes: a primeira, ligada à participação social. É no plano local que se encontram as maiores oportunidades de escolhas em termos de políticas públicas e que se apresentam as maiores vantagens para a participação dos atores locais. A segunda, ligada às capacidades e aos recursos disponíveis. Os governos municipais têm recursos – financeiros, institucionais e humanos – mais limitados que o governo nacional, o que gera o incentivo e a necessidade de encontrar parceiros e compartilhar responsabilidades em torno dos projetos locais.

(vi) Em relação às mudanças econômicas, as políticas de liberalização e privatização tenderam a produzir mudanças no relacionamento estado-empresariado, que no modelo anterior de desenvolvimento estado-centrista estava baseada no paternalismo, no protecionismo e na exclusão de amplos setores empresariais. Agora, emerge um novo modelo de relação estado-empresariado, menos antagônico, fundado no compartilhamento de responsabilidades sociais. As razões dessa mudança podem ser explicadas pelo novo ambiente gerado pelo crescimento do peso do setor privado nos negócios nacionais, em proporção diretamente inversa à saída do setor público do controle direto de áreas da economia. Nessa nova circunstância, emerge um setor privado autônomo do Estado, que constitui um novo ator social, protagonista-chave no desenvolvimento nacional. Do ponto de vista do setor público, a legitimidade do Estado é cada vez mais dependente do trabalho com outros atores para a elevação dos seus limitados recursos e capacidades. Em muitos casos, a constituição de parcerias é o único caminho para superação das limitações e dos obstáculos enfrentados pelo Estado: as

contributes resources (financial; human; technical; and intangibles, such as information or political support) and participates in the decisionmaking process” (Fiszbein and Lowden, 1999:4)

parcerias seriam uma questão de “vida ou morte”¹⁰. Em relação ao setor privado, o novo consenso quanto à primazia do mercado como força dirigente do desenvolvimento econômico gera um crescente reconhecimento do papel dos empresários, principalmente quanto à redução da pobreza, para além da criação direta de empregos através dos seus próprios negócios. Para o empresariado, as parcerias, se não têm o caráter de urgência como no caso do Estado, permanecem como estratégia interessante para aumentar seu envolvimento social e, portanto, sua legitimidade como ator dirigente no modelo de desenvolvimento nacional.

Em síntese, parte-se da visão de que as reformas de liberalização do mercado e as políticas de privatização são positivas por produzirem a estabilização e o crescimento dos países da América Latina, sem conseguirem, no entanto, resolver os graves problemas sociais do Continente, em especial o do alto nível de pobreza, que exigem mudanças institucionais no âmbito dos governos nacionais e locais. Os Estados nacionais perdem capacidade de intervenção macroeconômica em detrimento do setor privado, que se fortalece como ator protagonista do desenvolvimento nacional. Em contrapartida, os governos locais emergem como atores com responsabilidade de garantir (i) a infraestrutura urbana necessária às atividades econômicas, o que obriga os governos locais a assumirem a perspectiva da competitividade e da inserção das suas economias locais no movimento da globalização; (ii) o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, cada vez mais exigido pela comunidade internacional como componente do desenvolvimento econômico; e (iii) o bem-estar social da população, o que requer o combate à pobreza, que marca as sociedades latino-americanas.

A legitimidade política do governo local depende do atendimento às suas novas funções, o que demanda a criação das condições para a governabilidade na nova ordem econômica e social. No entanto, os governos municipais não detêm os recursos (financeiros e técnicos) e instrumentos de intervenção necessários para tanto –

¹⁰ Para os autores, a situação de dependência das parcerias é vivida de forma similar pelo Estado e pelas ONGs: “In these new circumstances – characterized far-reaching political and economic transformations – there is an emerging pattern of living the onus of responsibility for poverty reduction in the public sphere, while its capacity to rise to the challenge is increasingly dependent on leveraging its limited resources, capacities, and legitimacy by working together with other actor. For the state, at least in many instances, it is either ‘partner or perish’. Nongovernmental organizations (NGOs) face a similar situation. For many years they have been in the front lines and carried a significant burden of poverty reduction at the grassroots

anteriormente à disposição dos estados nacionais – e tornam-se dependentes estruturais do ator que detém essas condições: o setor privado. Ou seja, as condições de governabilidade local só podem ser criadas com a constituição de parcerias entre os setores público e privado. As parcerias surgem, assim, como um novo modelo de desenvolvimento porque são a única forma de garantir a competitividade e a inserção das economias locais nos circuitos globalizados. Reformas, descentralização, dependência, parceria entre o setor público e privado, governabilidade e competitividade: esses são os elementos do círculo dos dilemas da gestão local, na perspectiva neoliberal.

Apesar de nessa abordagem das agências multilaterais as políticas de desenvolvimento urbano e de gestão da cidade serem compreendidas a partir de uma visão mais integrada, relacionada às políticas de ajuste estrutural e ao quadro institucional local,¹¹ o diagnóstico e as propostas apresentados são marcados, a nosso ver, por uma visão limitada em relação aos seguintes aspectos: (i) os programas de reformas e de intervenção social-econômica estão desvinculados dos aspectos históricos e das especificidades da dinâmica política no plano nacional ou local, fundados em uma leitura que não reconhece os atores e os conflitos sociais que estruturam o espaço das cidades; (ii) a concepção da descentralização aparece ancorada na perspectiva da competitividade e no modelo de parceria entre os setores público e privado, apresentando sérios riscos à autonomia do poder público diante dos interesses dos grupos particulares; e (iii) uma leitura que é pouco crítica em relação às contradições relativas ao movimento de globalização da economia e aos seus efeitos sobre a governabilidade das cidades, que acarretam a possibilidade de constantes crises de legitimidade das instituições democráticas de governo local. A seguir, retomamos cada um dos aspectos assinalados.

level. But as states become more democratic and as international sources of funding are replaced by local funds, they have recognized that they cannot work alone” (*Ibid.*, p.9)

¹¹ Analisando as políticas urbanas para países em desenvolvimento promovidas por agências da ONU, Werna (1996) conclui que estas políticas vêm se alterando desde a década de 60. Em meados dos anos 80, a ênfase dos projetos implementados se alterou, passando de uma abordagem baseada em projetos na perspectiva da modernização fordista para uma abordagem baseada em processos, “com ênfase em capacitação técnica e fortalecimento de instituições para gerenciar o desenvolvimento urbano.” (p. 18). Segundo o autor, além de essa abordagem apresentar uma visão mais integrada das políticas urbanas, os benefícios dos projetos implementados estariam relacionados à menor dependência das instituições locais aos organismos internacionais.

1.2. Projetos e Atores Sociais

Os autores e as instituições de orientação neoliberal defendem a adoção das reformas de liberalização do mercado e as políticas de privatização pelos países em desenvolvimento como caminho para a estabilização e o crescimento econômico. No entanto, esses mesmos autores, que vêm avaliando os governos desses países, concluem que estes são incapazes de levar avante essa agenda. Segundo esse diagnóstico, são governos marcados pelo clientelismo, pelo fisiologismo, pela ausência de sentido público, pela incompetência dos seus funcionários, por programas e projetos maldimensionados, que geram freqüentemente serviços públicos de baixa qualidade, práticas de corrupção e de suborno, gastos excessivos, entre outras condutas condenadas. Esse quadro sugere que o êxito das próprias reformas macroeconômicas depende da implementação de mudanças institucionais no âmbito dos governos, de forma a possibilitar sua adequação aos novos papéis requeridos pelas transformações em curso, entre as quais destaca-se o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o setor privado, este alçado a ator-protagonista do desenvolvimento econômico nos planos nacional e local. Torna-se necessário, portanto, desenvolver um programa de reformas institucionais com esse objetivo.

Esse diagnóstico, presente em grande parte das produções acadêmicas e políticas contemporâneas, tem impulsionado as recomendações dos governos do Primeiro Mundo e dos organismos multilaterais e produzido o deslocamento da agenda política dos governos dos países em desenvolvimento. Segundo Tendler (1998:14), parte significativa das recomendações pode ser sintetizada em três proposições: (i) diminuição do tamanho do governo, através da demissão de funcionários desnecessários e/ou despreparados, da terceirização de funções e privatização de empresas públicas, e das políticas de descentralização; (ii) eliminação dos programas e políticas sujeitos ao controle clientelista e ao poder de influência das burocracias, que possam oferecer condições para a prática de corrupção; (iii) submissão dos órgãos públicos e de seus dirigentes e funcionários à lógica do mercado, de forma a aumentar seu desempenho, por meio de pressões e incentivos da livre competição, e o controle exercido pelos consumidores. É evidente que as proposições não são contraditórias entre si, podendo as recomendações enfatizar um ou alguns dos aspectos mencionados.

A autora se refere a essa produção como “a corrente hegemônica do pensamento sobre o desenvolvimento” e aos responsáveis pelas recomendações como “a comunidade de financiadores”, formada pelos governos da América do Norte e da Europa Ocidental, por bancos de desenvolvimento bilaterais e multinacionais, fundos internacionais, instituições de pesquisa e organizações não-governamentais que dão assistência financeira.¹² Entre os equívocos dessas recomendações, nos parece suficiente destacar quatro aspectos assinalados por Tandler:

Em primeiro lugar, as recomendações sobre reforma do setor público tomam por base a produção acadêmica que evidenciou principalmente o desempenho ruim desse setor. A consequência é “que os países e os especialistas que os aconselham (aos governos dos países em desenvolvimento) têm poucos modelos de bom governo baseados nas experiências desses próprios países.” Em segundo lugar, as recomendações tomam centralmente como referência as experiências, idéias e métodos dos países desenvolvidos ou de alguns países recém-industrializados, sobretudo do Sudeste Asiático, que seguem, todos, o modelo neoliberal de política macroeconômica. Essa visão, bastante parcial, “frequentemente leva a interpretações incorretas de por que os governos dos países em desenvolvimento às vezes têm um bom desempenho”, ou mesmo “à total omissão de casos de bom desempenho que não se enquadram no modelo”. Em terceiro lugar, essa literatura trabalha com o conceito de bom ou mau governo, ao referir-se aos países na sua totalidade, ignorando e, portanto, não explicando, as experiências boas e ruins dentro do mesmo país. Por fim, destacamos o fato de as recomendações tomarem os sindicatos e associações profissionais do setor público como inimigos naturais das mudanças e

¹² A autora evita a expressão neoliberal porque, segundo ela, os enfoques hegemônicos, ou pelo menos uma parte deles, “são sustentados por um conjunto maior e mais díspar de observadores e profissionais do que o subentendido por elas. Por exemplo, tanto os neoliberais quanto seus críticos acerbos gostam de ONGs, acham que o governo em países em desenvolvimento é prepotentemente poderoso e que muitas das funções seriam mais bem exercidas ou controladas por entidades privadas, inclusive por ONGs. Novamente, tanto as defesas quanto as críticas à intervenção do Estado enfatizam a importância dos incentivos, das pressões e de uma voz mais vigorosa do consumidor para melhorar o desempenho do governo. E um bom número de especialistas em desenvolvimento que se sentem perfeitamente à vontade usando a linguagem e os conceitos da visão dominante ou corrente hegemônica não está consciente dos textos que fizeram surgir essas visões e, se perguntados sobre isso, discordariam deles.” (Tandler, 1998:14). A nosso ver, os argumentos da autora apenas evidenciam a capacidade hegemônica da corrente de pensamento neoliberal, que mesmo sem ser reconhecida como tal, é capaz de difundir seus valores, diretrizes e propostas para

reformas, desconhecendo as pesquisas sobre desempenho industrial e transformação do local de trabalho (DITLT), que têm acentuado a importância de se alterarem as relações de trabalho-gerência, de modo a torná-las mais cooperativas e informais, o que supõe compreender o papel que esses atores podem ter na mediação dos conflitos (*ibid.* p. 15-22).

Com efeito, as recomendações e os programas de reformas institucionais, propostos pelos governos do Primeiro Mundo e pelos organismos multilaterais para os países em desenvolvimento, mostram-se desvinculados dos aspectos históricos e das especificidades das dinâmicas políticas no plano nacional ou local¹³, além de aparecerem marcados ideologicamente pela abordagem neoliberal, que na essência procura naturalizar-se esvaziando a gestão de seu sentido político e enfatizando seu caráter técnico.

Contra essa naturalização da gestão, Castells e Borja (1996:161) defendem que não é mais possível ter uma definição universal sobre o papel dos governos locais, sendo necessário o estabelecimento das competências e funções municipais segundo alguns critérios, tais como a proximidade na relação com a população; a capacidade na gestão de recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos; a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados; e o atendimento das demandas sociais requeridas pela população. A conclusão é pela diversidade: “as cidades são e devem ser diferentes nas suas competências”.

Os autores destacam que os três elementos nos quais se baseia o governo local – população, território e organização – não mais estruturam funcionalmente as grandes cidades. Estas se definem pela sua centralidade na estruturação funcional de um espaço regional descontínuo e assimétrico, “e o governo local deve estabelecer funções para uma população e um território que vão além do que lhe corresponde histórica e legalmente” (*ibid.*, p.159).

Nessa leitura, parte-se do reconhecimento de que as cidades estão adquirindo cada vez mais “um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social,

vastos segmentos acadêmicos, intelectuais, políticos e, principalmente, os vinculados a comunicação de massas.

cultural e nos meios de comunicação.” As cidades são concebidas como “atores sociais”. A expressão da cidade como ator social estaria diretamente relacionada com a capacidade de realização de uma articulação entre “administrações públicas, agentes econômicos políticos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e sociedade civil.” A proposta dos autores é a elaboração de um plano estratégico, um “projeto de cidade”, que deve responder a cinco tipos de objetivos: “nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade.” (*ibid.*, p.152-155)

Apesar de nessa última abordagem serem significativos a recusa de um modelo institucional de gestão universal e o reconhecimento dos aspectos socioculturais presentes na cidade, a nosso ver a argumentação dos dois autores, mesmo se diferenciando, não apresenta uma ruptura com o núcleo central da concepção neoliberal, que defende a adoção das reformas estruturais e as parcerias entre os setores público e privado como modelo de inserção competitiva das cidades. O planejamento estratégico seria visto, nesse contexto, como o processo pelo qual as cidades poderiam desenvolver sua capacidade empresarial competitiva no contexto da globalização, sem questionar, portanto, os próprios pressupostos dessa nova ordem político-econômica em transformação. Essa parece ser a visão defendida por Vainer (1999:1), que argumenta que o planejamento estratégico expressa um projeto de cidade que “implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados, e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania.”

Às concepções de administração urbana centradas em formas de empresariamento como mecanismo de captação de investimentos e resposta à situação de crise fiscal do poder público, Harvey (1996:49) denomina empresariamento urbano: “particularmente no últimos anos, parece ter surgido um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm que ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao seu desenvolvimento econômico.” No entanto, o autor assinala que essa concepção tem sérios problemas conceituais, na medida em que

¹³ O texto de Jacques Fiset (1990) discute os aspectos metodológicos para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas à análise de experiências de descentralização em países em desenvolvimento, mostrando a importância dos aspectos históricos e das especificidades da dinâmica política no nível nacional.

a cidade aparece reificada como ator ativo e, portanto, como agente. Harvey (*ibid.* p. 50-51) percebe, posição com a qual concordamos, que a “reificação (a coisificação) da cidade, quando combinada com uma linguagem que vê o processo urbano mais como um aspecto ativo do que passivo do desenvolvimento político-econômico, coloca sérios problemas. Dá a impressão que ‘a cidade’ pode ser agente ativo quando não passa de mera ‘coisa’.” O autor quer expressar, é preciso deixar claro, que a cidade é resultado de um processo social, no qual intervêm atores sociais com diferentes interesses.

As correntes teóricas que consideram a cidade como ator político correm o risco de tirar da cena de análise os atores e os conflitos sociais que estruturam a dinâmica urbana. Em contraposição às concepções teóricas reificadoras do espaço, em que são enfatizados na dinâmica política os projetos e os arranjos institucionais, entendemos ser necessário perceber o espaço das cidades como espaço social, resultado de lutas pela apropriação de bens e serviços, e expressão da luta pelo poder econômico, político e simbólico. Desde Bourdieu (1997:163), sabemos que “o espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce”, “poder” entendido aqui no sentido weberiano do conceito “como a oportunidade de um indivíduo de fazer triunfar no seio de uma relação social sua própria vontade contra resistências” (Freund, 1980:161). Como expressão concreta do poder, a dominação é um dos elementos mais importantes da ação comunitária, é “um estado de coisas pela qual uma vontade manifesta (‘mando’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ influi sobre os atos de outros (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), de tal sorte que em um grau socialmente relevante estes atos têm lugar como se os dominados tivessem adotado por si mesmos e como máxima de sua ação o conteúdo do mando (obediência)” (Weber, 1984:699). Assim, recorreremos mais uma vez a Weber para afirmar que “a estrutura de dominação e seu desenvolvimento é o que constitui a ação comunitária e que determina univocamente sua direção a um ‘fim’” (*ibid.*, p. 1944:695), que não é necessariamente um bem econômico (poder econômico), mas que freqüentemente – e às vezes deliberadamente –, é uma consequência do poder.

Portanto, falar do espaço enquanto expressão da luta pelo poder significa levar em consideração as relações de poder e dominação entre os grupos socialmente constituídos. Como resultado da luta pelo poder, o espaço adquire uma dimensão sociocultural decisiva nos processos de desenvolvimento da ação e dos conflitos sociais, criando um ambiente

que pode tanto favorecer como bloquear tais processos. Entre os diversos elementos desse ambiente se inserem, portanto, o estabelecimento de identidades coletivas e o grau de associativismo, o que inclui na agenda política a questão da constituição dos sujeitos coletivos.

Identificados com Harvey (1996:51), entendemos que “a urbanização deveria ser considerada como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas bastante diversos interagem através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas”. Resgatando a matriz marxista de leitura da questão urbana, o autor completa afirmando que “em uma sociedade de classes tal como a capitalista, tais práticas espaciais adquirem um conteúdo de classe definido, o que não quer dizer que todas as práticas espaciais devam ser interpretadas como tal.” (*ibid.*, p.51)

A esse impulso ligado ao espírito empreendedor das cidades, Harvey identifica como característica central a noção de parceria público-privada, cujo objetivo primordial está relacionado à busca de novas fontes de financiamento das políticas públicas. No entanto, pela própria dinâmica desse novo empresariamento urbano, o autor afirma que sua característica principal é “mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico” (*ibid.* p. 53). Mas, apesar das críticas, Harvey percebe a possibilidade de, a partir de uma perspectiva crítica do empresariamento urbano, constituir bases de poder, em que se alterem as relações de forças no plano local, capazes de construir conexões espaciais e de enfrentar a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista (*ibid.*, p. 63).

O interessante nessa perspectiva é a revalorização da dinâmica política, submetida à lógica empresarial no programa de reformas institucionais proposto pela agenda neoliberal. A partir de uma perspectiva crítica, um governo democrático e progressista “não pode ser concebido como mera instância mediadora da negociação” (Ribeiro, L. C., 1994:8). A distribuição desigual do acesso a bens e serviços na cidade põe em discussão a natureza e a qualidade do conflito social, que está relacionado diretamente à capacidade dos grupos sociais em se constituírem como sujeitos sociais, capazes, portanto, de traduzir suas necessidades em demandas e de ver legitimadas e reconhecidas suas

demandas pelo governo local, gerando políticas públicas. No entanto, a base para a constituição de sujeitos coletivos reside em condições efetivas (direitos políticos, habilidades, recursos e oportunidades) para a formação de movimentos associativos. Portanto, esse deve ser um dos elementos centrais a serem incorporados na nossa discussão sobre a gestão democrática das cidades.

Antes de avançar nessa direção, porém, cabe prosseguir na análise sobre os limites da concepção neoliberal de gestão da cidade, e discutir o segundo aspecto anteriormente mencionado, ligado à descentralização municipal e à constituição de parcerias entre o setor público e o setor privado.

1.3. Descentralização e Autonomia do Poder Público Local

A visão neoliberal sobre a descentralização municipal está ancorada nas reformas necessárias à inserção competitiva das cidades, para o que se propõe a adoção do modelo de parceria entre os setores público e privado.

Primeiramente, argumentamos que não há elementos suficientes para supor que as parcerias constituídas no plano local entre o setor público e o setor privado sejam sempre benéficas para o município. Nesse sentido, chama a atenção o fato de as conclusões da pesquisa realizada no Programa Parcerias para Redução da Pobreza terem sido baseadas em estudos de casos exitosos e *best practices*. É possível presumir que, em muitos municípios, a descentralização e as parcerias venham pôr em risco a autonomia do poder público local em face dos interesses particulares, ou que se estabeleçam relações paternalistas entre os setores governamental e empresarial, ou ainda que se produzam mecanismos de apropriação privada dos fundos públicos, em um contexto agravado pela dependência estrutural dos governos locais em relação ao setor privado, no que se refere a recursos e à capacidade de gestão das políticas públicas.

Contrariando o consenso dominante nos círculos intelectuais, alguns autores vêm desenvolvendo abordagens que questionam as virtudes da descentralização¹⁴. A

¹⁴ Abu-El-Haj resgata o debate em torno da descentralização na sua resenha sobre capital social. Ver Abu-El-Haj, Jawdat. O Debate em Torno do Capital Social: uma revisão crítica. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, 1999, pp. 65-79. Convém ressaltar que o aparente consenso quanto às virtudes da descentralização também tem sido questionado no plano dos estudos empíricos. Nos estudos que enfatizam as virtudes, são ressaltadas as inovações, os novos protagonistas da cena política local, o espírito empreendedor das lideranças municipais e os novos paradigmas – estes normalmente relacionados à parceria entre o setor

proximidade do governo local com os cidadãos não seria elemento suficiente para garantir nem maior democracia e participação nem tampouco maior eficiência e eficácia administrativas.

No plano conceitual, o argumento mais importante diz respeito ao fato de que a descentralização poderia pôr em risco a capacidade do Estado de coordenar as políticas públicas a partir de objetivos mais inclusivos e de diagnósticos mais gerais, na medida em que atores privados inseridos no mercado teriam mais força para se apropriar de partes do aparelho estatal no âmbito municipal e impor seus interesses particulares. A razão para este risco a existência desse risco estaria vinculada à possibilidade de enfraquecimento dos elementos que garantem a autonomia do Estado em relação aos grupos de interesse: Abu-El-Haj identifica entre esses elementos dois fatores que considera fundamentais: “a existência de uma burocracia coesa, coerente, disciplinada e tecnicamente preparada e o enraizamento de um *esprit de corps*.” (Abu-El-Haj, 1999:65)

Segundo o autor, o primeiro fator

é condicionado por características clássicas da burocracia weberiana: fronteiras das instituições claramente delimitadas (missão, objetivos, normas, etc.); centro transparente de tomada de decisões políticas; e mecanismos internos que encorajam o aperfeiçoamento técnico. (*ibid.*, p. 65)

Em relação ao segundo fator, o *esprit de corps*, o autor assinala que este

é um mecanismo informal necessário para garantir a disciplina do serviço público. A consciência coletiva primordial da missão cívica das

público, a sociedade civil e o setor privado. Os trabalhos que destacam as virtuosidades da descentralização normalmente são estudos de casos sobre países e/ou cidades selecionados e trazem títulos, em si mesmos, muito sugestivos da sua visão otimista. Ver entre outros: Fachin e Chanlat (Org.), 1998; Reilly, (Org.), 1994; Fiszbein e Lowden, 1999. Há que registrar, por questão de justiça, que mesmo nesses estudos a descentralização não é vista como panacéia, mas são destacados limites e desafios à instituição de governos municipais democráticos. Na linha dos trabalhos que enfatizam os dilemas da descentralização, Abu-El-Haj cita duas pesquisas interessantes. A primeira, sobre os serviços de saúde, tem autoria de Charles Collins e Andrew Green. Os autores acusam o Banco Mundial de defender a superioridade do setor privado, apesar de a experiência de privatização dos serviços de saúde não comprovar a hipótese de melhor qualidade e maior eficiência no seu desempenho. Seguindo a mesma direção, o segundo estudo, também relativo à área da descentralização dos serviços de saúde, foi realizado por Campos-Outcalt, Kewa e Thomason, na Papua-Nova Guiné. Os autores concluem que, na ausência de condições técnicas, humanas e gerenciais, a simples transferência de atribuições para o nível local pode levar ao colapso do sistema, além de produzir custos excessivos desnecessários (Abu-El-Haj:1999:66).

instituições públicas na promoção do bem-estar universal é um fator essencial na impermeabilização ético-administrativa do Estado em relação às investidas de interesses privados. (*ibid.*)

Abu-El-Haj sistematiza os argumentos de Peter Evans e Diterich Ruerschemeyer, para discutir os riscos embutidos na descentralização: (i) a crescente descentralização estaria relacionada à *complexificação* social, com sua diversificação de interesses, o que exigiria, por suposto, o crescimento institucional da máquina do Estado para atender às novas funções e demandas; (ii) a *complexificação* social e o crescimento institucional gerariam, por outro lado, maior distanciamento entre os subníveis governamentais e a cultura organizacional do setor público, dificultando tanto sua coesão interna quanto o *esprit de corps* necessário à consciência da sua missão institucional; (iii) as incompatibilidades criadas pelas antigas e novas estruturas do setor público poderiam comprometer a coordenação administrativa e o caráter universalista e integrador das políticas públicas. Tais problemas poderiam ainda ser agravados no contexto dos países periféricos, em razão da carência de quadros técnicos capacitados para o exercício das novas funções requeridas pelo Estado (*ibid.*).

Além dos fatores sistematizados por Abu-El-Haj, identificamos outro elemento fundamental à autonomia do Estado, relativo ao padrão de financiamento público da economia capitalista, associado ao *welfare state* e hoje em risco de desestruturação devido à descentralização nos marcos do neoliberalismo. Segundo Francisco de Oliveira, esse padrão

pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. (Oliveira, 1998:19-20)

Este padrão de financiamento do Estado de Bem-Estar Social foi construído com por base na territorialidade nacional e nos ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda articulados pelo fundo público. Além disso tornou-se abrangente e estável através de regras pactadas e assentidas pelos diversos grupos sociais, que dotaram o

Estado nacional de capacidade para impor tributos impessoais, obrigatórios e utilizáveis independentemente das fontes em que eram captados. Assim, a relativa autonomia do Estado diante dos diversos grupos de interesse passou a estar fundada, entre outros elementos, na capacidade tributária e redistributiva do Estado.

Ainda segundo Francisco de Oliveira, a constituição da esfera pública articulada com o fundo público, mesmo nos marcos da sociedade capitalista, nega a qualquer classe ou segmento social o controle exclusivo sobre o aparelho estatal. Essa esfera pública se configuraria em arenas, institucionalmente reguladas por meio de normas e regras, em que grupos sociais e políticos negociam, “tendo como pressupostos as diversas *necessidades da reprodução social* em todos os sentidos”. A estruturação da esfera pública representaria “a negação dos automatismos do mercado e de sua perversa tendência a concentração e exclusão”, já que, associada à democracia moderna, reconhece “a existência dos sujeitos políticos e a prevalência de seus interesses sobre a pura lógica do mercado e do capital.” (*ibid.*, p.39-40, grifos no original).

As recentes reformas liberais atingem em cheio o padrão de financiamento do fundo público e os gastos sociais do Estado. Com a desestruturação do fundo público, o Estado nacional deixa de ter instrumentos e mecanismos redistributivos que possibilitavam a integração nacional e o enfrentamento das desigualdades regionais. Diante da crise fiscal, é proposta uma nova modalidade de financiamento do poder público, fundada em recursos financeiros captados através da ação do Estado enquanto ator no mercado, em parcerias com o setor privado. Nesse caso, o financiamento do setor público deixa de estar fundado na captação de recursos fiscais impessoais e abrangentes e passa a estar vinculado aos recursos financeiros, captados na lógica de funcionamento do mercado, de difícil controle social. Ao mesmo tempo, essas mesmas reformas levam ao enfraquecimento da regulação e das arenas de conflito e negociação que estão no cerne da constituição do próprio fundo público. Do lado da reprodução do capital, a desestruturação dessa esfera pública significa a eliminação dos mecanismos reguladores dos conflitos entre os capitais, possibilitando aos setores econômicos com maior força e capacidade de impor seus interesses a apropriação da maior parte dos fundos públicos em seu benefício privado. Do lado da reprodução social, a ausência de arenas reguladoras de

conflito e negociação tornaria o atual Estado Social no velho Estado da filantropia e da caridade.

Em síntese, à medida que o fundo público deixasse de atender às necessidades de reprodução da força de trabalho e de toda a população, passaria a ter seu papel aprofundado como pressuposto do capital e, em especial, de certos capitais. Por essa razão, Oliveira sublinha a dramaticidade da proposição neoliberal do Estado mínimo. O Estado é reduzido, ou mínimo, mas apenas no que diz respeito às suas funções sociais; permanece, no entanto, responsável pela reprodução do capital, que exige que o fundo público, da mesma forma, passe a constituir seu pressuposto exclusivo. O que leva o autor a afirmar que Estado mínimo não é a redução do Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas em que são regulados os interesses particulares do capital.

Quais são os riscos da descentralização municipal decorrentes da desestruturação do fundo público? Para discutir essa questão, é preciso considerar inicialmente que o padrão de financiamento do Estado de Bem-Estar está fundado no investimento e na renda articulados pelo fundo público nacional, em que uma parcela está sob responsabilidade dos governos municipais, através das esferas públicas que lhes correspondem, que têm por função assumir determinadas necessidades de reprodução social, da população local e do capital. Ao mesmo tempo, esse padrão dota o Estado nacional de capacidade de investimentos redistributivos, que possibilitam combater possíveis desigualdades no âmbito regional e local. Considerando os elementos expostos nesta seção, argumentamos que:

(i) a desestruturação do fundo público nacional põe em risco o financiamento do poder público local, haja vista a impossibilidade de constituição de um fundo público municipal autônomo, uma vez que a própria estrutura fiscal do Estado é nacional, ou seja, o fundo público exige regulações e esferas públicas de caráter nacional, sem os quais não seria possível garantir um mínimo de universalidade no atendimento às necessidades da reprodução social. Assim, o desenvolvimento de um modelo de financiamento das políticas locais intrinsecamente relacionado às parcerias com os setores privados é contraditório com a própria idéia do fundo público, baseado na capacidade de ação abrangente e autônoma do poder público no campo tributário e regulado por arenas públicas. Nesse quadro, os riscos estão vinculados à possibilidade de reprodução das

desigualdades regionais e intra-regionais, na medida em que os governos locais passariam a depender de suas próprias capacidades para o financiamento das políticas sociais, ao mesmo tempo que seriam impulsionados a se lançar na disputa pelos capitais privados, legitimando a denominada guerra fiscal, em razão do enfraquecimento das arenas nacionais de mediação de conflitos distributivos.

(ii) a dependência dos governos municipais com os investimentos e recursos do setor privado, alçado como principal agente do desenvolvimento, podem tornar as parcerias um perigoso mecanismo de apropriação dos fundos públicos pelo setores econômicos locais, enquanto são esvaziadas e enfraquecidas as arenas públicas de negociação e conflito no plano local. Nessa situação, a descentralização pode criar o paradoxo, caracterizado pela maior responsabilização dos governos municipais pela reprodução social, sem as mínimas condições de estabelecimento de esferas públicas autônomas em relação aos interesses particulares, tanto pelas limitações de ordem fiscal quanto pelas dificuldades de constituir sujeitos sociais com legitimidade e capacidade de negociação. Sem condições para garantir o bem-estar da população, só restaria aos governos municipais contar com a boa vontade dos setores privados para, em parceria, atender aos "pobres necessitados", sem inserção no mercado. Nesse cenário, são evidentes os riscos de dessolidarização entre os diversos grupos sociais, que pressionam o poder público para adotar políticas de caráter focalizado, voltadas para os grupos vulneráveis, em lugar das políticas universalizadas, vinculadas aos direitos sociais cada vez mais negligenciados.

(iii) a desestruturação do fundo público pode levar ao enfraquecimento dos mecanismos institucionais e políticos nos planos nacional e local, em torno dos quais se estruturam a burocracia técnica coesa, no sentido weberiano, e o *esprit de corps* necessário ao sentido público da ação do Estado, elementos que, como vimos, são fundamentais na garantia da autonomia do poder público em relação aos grupos de interesse. Esse risco está relacionado à desestruturação das arenas públicas, institucionalmente reguladas por normas e regras, em que grupos sociais e políticos negociam, coordenados pelo Estado, que exerce um papel de árbitro, legitimado e capacitado para formatar políticas e atender as necessidades sociais. Nesse sentido, os riscos de perda de autonomia do poder público não estariam ligados à descentralização

em si mesma, mas à desestruturação dos mecanismos e instrumentos que garantem a capacidade técnica, a coordenação administrativa e o caráter universalista e integrador das políticas públicas, fundamentais para a legitimação do papel exercido pelo Estado, de atendimento das necessidades sociais e de árbitro dos conflitos surgidos na esfera pública.

Na nossa leitura da concepção neoliberal, o processo de descentralização aparece intrinsecamente conexo à defesa das reformas estruturais do Estado e à inserção competitiva das cidades como forma de aumentar a produtividade urbana. Já tratamos dos problemas relacionados à subordinação da gestão urbana à lógica competitiva do mercado, na crítica às concepções de empresariamento urbano. Mas aqui vale a pena sublinhar como esta reforça as ameaças que assinalamos à autonomia do poder público. A lógica competitiva exige que o poder público se transforme em agente econômico com a mesma racionalidade que os atores privados, pondo em risco a fundamental separação, operada pela regulação keynesiana, entre o Estado e a sociedade e, portanto, entre o Estado e a economia. Da mesma forma, o reconhecimento dos sujeitos sociais passaria também a ser condicionado pelo lugar ocupado por cada agente em particular na esfera econômica. Como afirma Francisco de Oliveira, na perspectiva da regulação keynesiana, a lógica da ação do Estado não pode seguir a mesma racionalidade dos agentes privados, uma vez que aquela ação tem que superar os espaços privados, metamorfoseando-os em espaços públicos. Assim, o Estado tem por função assegurar os interesses privados, mas para fazê-lo é preciso transformá-los em interesses públicos, de toda a sociedade, o que só é possível se for garantida sua autonomia em relação aos diferentes grupos de interesses particulares. “Não há, portanto, ao contrário do que afirma a denúncia liberal e neoliberal, interesse do Estado senão na medida em que este aparece como uma instância necessária da publicização.” (*ibid.*, p. 51)

Nessa perspectiva, os governos municipais, ao assumirem a lógica da competitividade, inerente à racionalidade dos agentes privados e do capital, põem em risco um dos núcleos centrais de legitimidade do poder público: a construção de esferas públicas autônomas em relação aos interesses dos grupos particulares e a publicização dos interesses locais, ou, dito de outra forma, a constituição de um interesse público. Sem recursos suficientes para responder a todas as atribuições transferidas no processo de descentralização, estados e municípios se lançam na competição por investimentos

privados, reforçando os riscos, já assinalados, de apropriação privada dos fundos públicos e da guerra fiscal. Não é preciso avançar mais para concluir que, no fim das contas, essa competição atende aos interesses particulares do capital, principalmente de certos capitais que se beneficiam de vantagens e isenções fiscais oferecidas pelos níveis subnacionais de governo.

Nossa análise apontou para os riscos da descentralização ancorada nas reformas neoliberais, associada à defesa da inserção competitiva das cidades e à adoção do modelo de parceria entre os setores público e privado. Nossa crítica a esse modelo de descentralização, no entanto, não significa que defendemos um modelo centralizado de gestão. Muito pelo contrário. Argumentamos, porém, que a descentralização, em si mesma, pode não expressar maior democracia. E um dos elementos fundamentais para a afiançar a democracia no plano local é a garantia da autonomia relativa do poder público em relação aos interesses dos grupos particulares. Para isso, nos parece fundamental assegurar a recomposição do fundo público e a constituição de arenas democráticas, institucionalizadas e não-institucionalizadas, para a regulação dos conflitos e a redefinição dos gastos públicos.

Segundo a concepção neoliberal, no entanto, as reformas estruturais e a adoção da lógica da competitividade na gestão da cidade, mais do que uma necessidade, são uma exigência de governabilidade no contexto global de profundas transformações econômicas. Resta, portanto, discutir esse argumento.

1.4. Globalização e Governabilidade das Cidades

Na abordagem neoliberal reside uma visão pouco crítica das contradições relativas ao movimento de globalização da economia. As recentes transformações na ordem internacional, no sentido da maior liberalização da economia de livre mercado, da flexibilização das relações trabalhistas, da diminuição da regulação estatal e da privatização de serviços públicos, são consideradas uma resposta à crise do modelo do *welfare state* e ao avanço tecnológico da terceira revolução industrial. As reformas estruturais econômicas e político-institucionais adotadas pelos mais diversos países são vistas como positivas e necessárias no contexto global em rápida mutação. Não obstante tratar-se de um movimento de definições ainda pouco preciso e de conclusões plenas de

ambigüidades (Preteceille, 1994; Fiori, 1997), diversos estudos destacam que os processos de reestruturação econômica e de inovação tecnológica têm aprofundado a dissociação entre produtividade e equidade, trazendo como consequência a forte segmentação da estrutura social. Em muitos casos, o processo de globalização tem induzido à adoção de políticas marcadas pela competição predatória exercida por capitais, cujo resultado “tem sido a destruição das condições locais que sustentam a reprodução social em cada cidade, levando à dualização das economias urbanas” (Ribeiro, L. C., 1994:12). Temos, com efeito, partes das cidades, cidades inteiras e regiões divididas nas áreas integradas e excluídas dos circuitos internacionais de capital e, conseqüentemente, da possibilidade de cidadania e de uma vida digna para suas populações. Com o objetivo de discutir os efeitos dessas transformações na governabilidade das cidades, se impõe, em primeiro lugar, a discussão do próprio sentido da categoria governabilidade.

Resgatando a origem do termo, Melo (1995) o associa com o diagnóstico conservador, nos anos 60 e 70, sobre a crise fiscal e os impasses dos regimes políticos capitalistas do *Welfare State*. Tendo como referência as formulações de Samuel Huntington, o autor assinala que a questão da governabilidade surge como instrumental analítico para o descompasso entre uma suposta sobrecarga de demandas, motivada tanto pelo ativismo dos movimentos sociais e políticos quanto pela ampliação da cultura política em torno de novos direitos sociais, e a crescente incapacidade dos governos democráticos em atender a tais demandas, expressa principalmente pela crise de financiamento dos regimes de *Welfare State*. Agravada nos países em desenvolvimento, a crise de governabilidade seria caracterizada pela instabilidade gerada pelo desequilíbrio entre o rápido alargamento da participação política e social e o lento processo de consolidação das instituições políticas em contextos de redemocratização.

Em suma, segundo as formulações de Huntington, as condições ótimas de governabilidade implicariam o “equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las”, ou seja, no “equilíbrio entre as instituições de *input*, responsáveis pela agregação de interesses, e as instituições governamentais de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas.” (Diniz, 1997: 25)

Formulada inicialmente como um problema teórico, ligada às condições de legitimação de um governo democrático, a governabilidade rompeu os muros da agenda acadêmica e passou a constituir um problema da agenda política contemporânea, em que ganha seu conteúdo normativo estratégico: como manter a legitimidade de governos que adotam medidas impopulares vinculadas às reformas liberais conservadoras? Nessa perspectiva, as proposições para a superação das situações de instabilidade e de crise de governabilidade passariam pela redução das demandas sociais e fortalecimento da autoridade do Estado, principalmente no que diz respeito à gestão da política macroeconômica, de forma a enfrentar os desequilíbrios fiscais, o que, de resto, resultaria em reduzir as arenas políticas que conformavam os pactos redistributivos associados aos regimes do *Welfare State*. Dito de outra forma, seria necessário reduzir a dinâmica democrática para conter os excessos de demandas sociais.

Desde então, é verdade que a categoria governabilidade vem mudando de sentido, mas, pelo menos nas principais formulações dos organismos internacionais, ela tem sido associada invariavelmente ao diagnóstico conservador da crise democrática. Para Fiori, que concorda com a origem conservadora da noção, governabilidade não é um conceito, exatamente em razão da sua indeterminação do ponto de vista teórico, já que sua utilização tem variado no tempo e no contexto histórico, ora apontando “para ‘condições sistêmicas de exercício eficiente do poder’, tão gerais quanto infinitas”, ora significando “a ‘boa maneira de gerir os recursos públicos’, tão detalhada que fica impossível de assegurar sua validade universal.” (Fiori, 1995b:161) A consequência, para o autor, é que governabilidade constitui, de fato, uma “categoria estratégica”, de conteúdo normativo, associada à agenda político-econômica liberal conservadora.¹⁵

Nos anos 90, os problemas conexos à implementação das reformas neoliberais fazem com que as agências multilaterais incorporem nas suas formulações estratégicas a discussão sobre as condições de eficiência do Estado e de exercício de um bom governo, introduzindo na agenda política contemporânea o debate sobre a *governance* ou *good*

¹⁵ Para Fiori (1995b:161), o conceito de governabilidade, como categoria estratégica, “num primeiro momento, nos anos 60, apontou normativamente para a necessidade de restringir as ‘demandas democráticas excessivas’; num segundo momento, nos anos 80, recomendou que se reduzisse o papel do Estado e se desregulassem os mercados; enquanto, finalmente, nos anos 90 está associado a um programa destinado a assegurar a homogeneização internacional das políticas econômicas de corte liberal-

*governance*¹⁶. De forma inversa à categoria de governabilidade, desenvolvida originalmente nos debates acadêmicos para tornar-se posteriormente preocupação política, a discussão sobre governança nasce de problemas ligados à agenda política e a partir dela vem sendo progressivamente tematizada como questão teórica. A agenda associada à discussão da governança inclui tanto a normatização institucional requerida pelas reformas macroeconômicas quanto a coordenação dos atores políticos, que envolvem a questão das parcerias entre Estado, mercado e o chamado terceiro setor (Melo, 1995). Nessa perspectiva, uma das principais tarefas do “bom governo” seria garantir um meio ambiente econômico favorável, o que significaria a redução das incertezas e a estabilização das regras e instituições econômicas definidas na forma que as entendem “os que controlam ‘os capitais de investimento, a tecnologia e o acesso aos mercados’ internacionais.” (Fiori, 1995b:169)

Apesar da origem conservadora desse debate, tanto Melo quanto Diniz acreditam na possibilidade de reconceituação das categorias governabilidade e governança, e de sua utilidade para a discussão da crise política brasileira. Resgatando a discussão contemporânea sobre o Estado, centrada nas condições institucionais e políticas para sua eficiência, Melo (*op. cit.*, p. 30) sintetiza o uso do conceito de governabilidade como aquele que “descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político”, ou seja, o conceito “se refere às condições de exercício da autoridade política”. Diniz (*op. cit.*, p. 38-39), compartilhando da mesma definição, cita, entre essas condições, “a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral”.

Enquanto o conceito de governabilidade está referido às condições sistêmicas mais gerais do exercício da autoridade política, o conceito de governança “qualifica o modo e uso dessa autoridade” (Melo, *op. cit.*, p. 30), o que, nas palavras de Diniz (*op. cit.*, p. 39), é pertinente para “analisar questões ligadas à capacidade de ação do Estado, na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas.”

Com base nessa distinção conceitual, os dois autores vão discutir a crise política brasileira e a reforma do Estado. Nessa análise, Melo (*op. cit.*, p. 43) identifica um conjunto de indicadores do que denomina de fadiga política brasileira: “paralisia decisória na

conservador.” Para uma análise da ingovernabilidade como teoria conservadora da crise, ver também Offe, 1984.

¹⁶ Melo (1995) e Diniz (1997) enfatizam que essa formulação aparece inicialmente no documento do Banco Mundial, *Governance and Development*, 1992.

formulação de políticas, colapso fiscal do Estado, perda da capacidade do governo de fazer valer suas decisões, hobbesianismo social, generalização do comportamento oportunista, etc.” Diniz (*op. cit.*, p. 39) sublinha que são indissociáveis as crises de governabilidade e do Estado brasileiro, que tem como um dos aspectos fundamentais a “hiperatividade decisória associada à impotência executiva e inoperância estatal”. A autora afirma a necessidade de uma reforma do Estado que maximize as condições de governança, referida a três dimensões fundamentais: a capacidade de comando e de direção do Estado; a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo; e a capacidade de implementação. Os dois autores rejeitam as explicações conservadoras sobre a crise de governabilidade brasileira, fundadas no excesso de demandas sociais sobre o Estado, ao mesmo tempo que afirmam que o problema está relacionado centralmente na paralisia ou incapacidade decisória do governo.

Tendo em vista a distinção conceitual entre governabilidade e governança, proposta por ambos os autores, entendemos ser pertinente considerar cada uma das categorias separadamente, para avaliar o seu alcance analítico no âmbito do nosso trabalho. Iniciamos pela categoria governabilidade. Não obstante o distanciamento teórico dos dois autores citados em relação às análises conservadoras, o movimento de reconceituação mantém duas características vinculadas à origem do termo: em primeiro lugar, tal como nas primeiras formulações, o conceito é utilizado na perspectiva da discussão de uma situação reconhecida como crise, no caso específico, a crise política brasileira; em segundo lugar, e em decorrência da proposição anterior, a análise se desenvolve presa a uma situação polarizada entre as situações de governabilidade e ingovernabilidade.

Em relação ao primeiro ponto, apesar de todos os paradoxos do sistema político brasileiro, não vemos evidências que justifiquem a opinião de uma situação de crise sistêmica, já que, como afirma Offe (1984:254), “os sistemas sociais ‘não são governáveis’, quando, através das regras seguidas por seus membros, leis de funcionamento forem transgredidas, ou quando os sistemas são incapazes de agir de forma a que possam ao mesmo tempo funcionar”, o que não parece caracterizar a situação do sistema político brasileiro. No segundo ponto, achamos sensato considerar que as duas situações, governabilidade e ingovernabilidade, são insuficientes para a análise dos sistemas políticos e tendem a ideologizar o debate em torno de propostas apresentadas como “necessárias” ao

funcionamento objetivo do sistema. Nesse sentido, apesar das contribuições analíticas dos autores, compreendemos que ainda não é suficientemente clara a fundamentação sobre a utilidade da categoria governabilidade na discussão sobre o Estado, nem a delimitação dos aspectos que estariam relacionados às condições sistêmicas do exercício do poder em um sistema político. Na nossa opinião, portanto, a categoria governabilidade não consegue delimitar com exatidão o caráter das questões em discussão.

Mas, além dos argumentos aqui expostos, é preciso considerar que a questão do exercício do poder tem uma longa tradição na literatura das ciências sociais que não aparece incorporada nessa discussão, em que, a título de exemplo, podemos destacar Offe (1984), com o debate sobre o problema da legitimidade e da seletividade das instituições políticas e o caráter contraditório do Estado Capitalista; Gramsci, com o debate sobre a hegemonia e a coerção no âmbito da teoria ampliada do Estado (Coutinho, 1989); e a corrente regulacionista (Lipietz, 1991), com a teoria do modo de regulação estado-sociedade, em torno do qual se desenvolvem as instituições contemporâneas da democracia representativa. Todas essas correntes trouxeram contribuições fundamentais para a discussão das condições sistêmicas do exercício do poder nos sistemas políticos sob o regime capitalista, que não vemos incorporadas satisfatoriamente nos debates que se desenvolvem em torno do conceito de governabilidade.

Apesar dessas observações, reconhecemos a importância do debate acerca do sistema político brasileiro, em que se incorporam temas tais como a forma de governo; a relação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário; o sistema partidário; o sistema eleitoral; a organização político-administrativa do Estado; as formas de organização e representação de interesses; e as modalidades de interação governo-sociedade, fundamentais na estruturação de um sistema político. Entretanto, temos sérias dúvidas se são questões de governabilidade as apresentadas por esse debate até o momento. Ao mesmo tempo, nosso enfoque tampouco está centrado na discussão das condições sistêmicas de exercício do poder no sistema político brasileiro, razão pela qual não propomos avançar nesse debate.

Nossa posição, tendo em vista nosso objetivo de discutir a argumentação neoliberal, está de acordo com a argumentação defendida por Fiori, que assim pode ser sintetizada: desde a perspectiva neoliberal, a governabilidade estaria associada à adoção, pelas economias nacionais dos países em desenvolvimento, das reformas macroeconômicas, entre

as quais sobressaem a desregulamentação dos mercados e as políticas de privatização e de descentralização. Parte-se do diagnóstico de que os Estados nacionais perderam sua capacidade de investimento em razão da sua situação de endividamento. Dada sua necessidade de novos capitais para financiar novos ciclos de crescimento, os Estados periféricos só teriam governabilidade se conseguissem atrair novos investimentos privados, mas para isso dependeriam das decisões dos grandes investidores. Estes, por outro lado, condicionam a aplicação dos seus investimentos à adoção do programa de reformas neoliberal. O paradoxo é que, na busca da governabilidade, os governos nacionais se encontrariam, segundo a concepção neoliberal, em recorrentes situações de crise de legitimidade, dada a sua incapacidade de financiar e atender às políticas sociais, ao mesmo tempo que são crescentemente dependentes dos decisores externos:

O grande problema desta estratégia liberal, entretanto, está no fato de que os Estados periféricos endividados e prisioneiros dos “equilíbrios macroeconômicos” perdem também a capacidade de financiar as demais políticas setoriais e, em particular, as políticas de natureza social, num momento em que o crescimento já não assegura por si mesmo o pleno emprego, o que só leva a agravar-se a herança de desigualdade arrastada por estes Estados. Fenômeno que deve rebater de forma cada vez mais aguda sobre o plano político, onde o que se vem observando é que, como conseqüência direta desta nova forma de inserção econômica, social e política da periferia latino-americana, os governos locais estão perdendo de fato capacidade de governar ou pelo menos estão ficando “impedidos” ou dispensados de governar suas economias. O que poderá provocar, a médio prazo, uma nova e aguda crise de legitimidade dos governos diante de suas populações, completamente ofuscada, hoje, pela preocupação inversa, com o chamado problema da governabilidade, tal como ele é visto e definido pelos mercados ou pelos grandes investidores (Fiori, *op. cit.*, p. 166-167).

Se no plano nacional a busca da governabilidade paradoxalmente poria em risco a legitimidade dos governos nacionais, do ponto de vista dos governos locais essa situação se tornaria ainda mais dramática e contraditória. Conforme já vimos, a dependência estrutural dos governos locais com os investimentos privados pode acirrar a competição predatória e a guerra fiscal entre os municípios, provocando uma descentralização perversa em razão dos riscos de aumento das desigualdades territoriais no plano regional e intra-regional, segundo o grau de integração econômica dos territórios no plano nacional e internacional. Ao

mesmo tempo, a iniciativa política e econômica dos municípios ficaria debilitada e dependente das decisões tomadas pelos atores econômicos, fora das arenas decisórias reconhecidas institucionalmente, seja nos espaços de representação legislativa, seja em outros espaços públicos de negociação dos diversos interesses sociais. Com efeito, já não se poderia falar de autonomia municipal, no sentido da representação de um interesse público geral da cidadania. As arenas públicas de construção desse interesse geral seriam esvaziadas em detrimento do fortalecimento de canais e mecanismos de relação direta entre o poder público e o setor privado, agora parceiros estratégicos do desenvolvimento local.

Nesse quadro, como os governos municipais não detêm, sozinhos, os recursos – financeiros e técnicos – necessários para o atendimento das demandas sociais, em um cenário global de aumento do desemprego, da pobreza e das desigualdades sociais, é possível a ocorrência de constantes crises de legitimidade das instituições democráticas de governo local, traduzidas na apatia da população nos processos eleitorais, na impopularidade dos parlamentos, na falta de representatividade das instituições sociais e na perda de dinamismo do movimento associativo.

1.5. Governança e a Nova Institucionalidade das Cidades

Em relação ao conceito de governança, percebe-se a mudança de enfoque na abordagem originada nas agências multilaterais¹⁷, quando esse debate passa a fazer parte da agenda acadêmica e a ser tematizado teoricamente, principalmente no âmbito dos estudos urbanos. Assim, o eixo de análise se desloca da discussão sobre a eficiência e as condições de exercício do bom governo e passa a incorporar outras questões, vinculadas às transformações nas instituições de governo local, de modo a captar a emergência de novas formas de governo que articulam diversos processos políticos e administrativos. Desde uma perspectiva baseada na dinâmica de funcionamento de regimes democráticos, a pertinência teórica para a utilização da noção de governança estaria relacionada à necessidade de incorporar na análise da gestão das cidades as mudanças no contexto socioeconômico vinculadas a três processos articulados: (i) o declínio das instituições políticas de representação de interesses tradicionais; (ii) a emergência de uma nova cultura política

¹⁷ Na formulação do Banco Mundial, governança “is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.” (apud Melo, 1995:30)

ligada à multiplicidade de atores sociais com presença na cena política; e (iii) a emergência de um novo regime de ação pública, decorrente do novo papel exercido pelo poder público e pelos atores sociais, que exigisse a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões (Hamel, 1999). De forma esquemática, as novas análises podem ser sintetizadas a partir de dois sentidos atribuídos à governança¹⁸, que examinaremos a seguir.

No primeiro, a governança é entendida como a capacidade de ser governo, haja vista as dimensões relacionadas à pluralidade e à participação das sociedades no atual cenário de transformações políticas e econômicas. Em geral, as análises com essa abordagem têm como foco as responsabilidades e os mecanismos de transparência e de controle do Estado. Aqui, a título de ilustração, situamos a análise de Diniz (*op. cit.*, p. 39), que, como vimos, define governança como a “capacidade de ação do Estado”. O problema desse tipo de definição, como argumenta MacCarney (1996), é que, ao não enfatizar a relação entre governo e sociedade, ele não permite distinguir os estudos de governança de outros estudos sobre o Estado e o governo, o que torna precária sua utilidade analítica.

No segundo sentido, mais freqüente nos textos que examinamos, a governança é entendida como a interação entre governo e sociedade, com análises centradas na questão dos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais dentro de um sistema político. Entre os diversos trabalhos com essa abordagem, podemos citar o estudo de MacCarney (1996:4), em que a governança é definida como “a relação entre sociedade civil e estado, entre governantes e governados”.¹⁹ Nessa perspectiva, o eixo de análise se desloca da capacidade governativa de gestão, centrada no modo de operação das políticas públicas e na relação entre *input* e *output* da ação governamental, para a relação de cooperação e conflito entre diversas categorias de atores, tendo em vista a gestão da cidade. Dessa forma, Melo (*op. cit.*, p.30-31) destaca que os

¹⁸ MacCarney (1996:4) identifica duas formas usuais do termo: “First, governance is simply equated too often with *government*, and second, governance often focuses on the state of the picture, concentrating on accountability, transparency and management, and ignoring the role of the groups in civil society in the governing relationship.” (Grifos no original) A primeira definição nos pareceu muito abstrata e sem nitidez analítica, enquanto a segunda, apesar de pertinente, aparece um tanto quanto exagerada, tendo em vista que a grande maioria dos estudos sobre governança leva em consideração a pluralidade de atores e o papel da sociedade nas formas atuais de governo. Dessa forma, achamos pertinente redefinir os sentidos atualmente atribuídos à governança, já incorporando o próprio estudo da autora.

¹⁹ Conforme MacCarney (1996:4), Mohamed Halfani, Patricia MacCarney e Alfredo Rodriguez “defined governance as referring to ‘the relationship between civil society and the state, between rulers and ruled, the government and governed.’” Para outros trabalhos nessa abordagem, ver Hamel (*op. cit.*)

estudos recentes indicam os limites da concepção neoliberal de governança, fundada no mercado, e incorporam na análise, além do próprio mercado, as redes sociais e as associações, ao mesmo tempo que consideram as redes informais como variável fundamental na explicação do desempenho econômico. Em suma, como afirma Hamel (1999), a noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis²⁰. Entre os estudos recentes que propõem tipologias, Hamel destaca o trabalho de Jon Pierre, que identifica quatro modelos de governança acerca das dinâmicas democráticas no âmbito local: (i) de tipo gestor, orientada sobretudo para a gestão de conflitos, com a incorporação da participação da sociedade nos negócios urbanos; (ii) de tipo corporativista, em que a dinâmica democrática municipal integra, fundamentalmente, os grupos de interesses mais organizados; (iii) de tipo desenvolvimentista, cujo objetivo central é promover a economia local; e (iv) de tipo bem-estar, ou *welfare governance*, com o objetivo central de promover a integração social, através de um sistema de *welfare* municipal²¹.

A definição de governança como interação entre governo e sociedade, no contexto das transformações sociais e econômicas das sociedades democráticas, nos parece pertinente para analisar aspectos importantes das mudanças em curso nas instituições do poder local no Brasil. No entanto, torna-se necessário demarcar alguns limites relacionados à própria categoria, para o que recorreremos mais uma vez a Hamel (*op. cit.*), sintetizando a seguir seus principais argumentos.

Em relação à tipologia proposta, é preciso considerar os quatro modelos como “tipos-ideais”, que envolvem distintos valores, diretrizes, normas, organizações e práticas, que se materializam na instituição de políticas urbanas específicas. Em uma localidade, dificilmente se encontra um dos modelos exatamente conforme tipificados; o mais provável é que se encontrem imbricados aspectos referentes a cada um deles, sendo difícil prever que modelo em particular irá prevalecer. Além do mais, deve-se levar em conta que em uma mesma localidade pode haver políticas setoriais específicas, em que podem coexistir concomitantemente, em cada uma, modelos diferentes. A relação de forças entre os atores sociais parece ser

²⁰ Para Hamel (1999:9), de fato, é a noção de “regime urbano” que tem sido mais utilizada para definir as formas específicas da governança: “En ce sens, le ‘regime urbain’ dépend des arrangements particuliers ou des compromis qu’élaborent ensemble, d’un côté, les acteurs publics – détenteurs de la puissance publique – et, de l’autre, les acteurs privés qui détiennent des ressources.”

²¹ As denominações utilizadas foram adaptadas dos termos originais, em francês e inglês, utilizadas no trabalho de Hamel (1999:9): “Le premier modèle est de type gestionnaire (managerial); le deuxième modèle est de type corporatiste (corporatist); le troisième modèle met l’accent sur la croissance (progrowth); le dernier modèle se définit par rapport au bien-être (welfare governance).”

mais significativa do que o contexto institucional propriamente dito para explicar a predominância de um modelo particular de governança. Ou, dito de outra forma, são os conflitos de interesse em relação aos valores fundamentais e aos objetivos que a administração deve adotar que parecem determinar as escolhas realizadas pelos dirigentes municipais em matéria de governança.

Uma outra questão diz respeito à abordagem da cooperação e do conflito na problemática da governança. Na maioria dos trabalhos sobre o tema, a cooperação e o conflito são pensados como decorrentes do mesmo processo e ancorados em dois pressupostos: (i) o primeiro supõe que todos os conflitos devem necessariamente resultar em um acordo, sem considerar que nem todos eles possuem a mesma natureza e que alguns podem ser não-negociáveis, como se observa no caso dos conflitos em torno de valores fundamentais. Aqui se situam alguns movimentos sociais, como, por exemplo, os movimentos feminista, negro e ambientalista, que se definem, pelo menos com respeito a alguns temas, contraditoriamente na relação com seus oponentes, excluindo qualquer possibilidade de compromisso que implique abrir mão dos seus valores fundamentais; (ii) o segundo supõe que todos os atores sociais possuem recursos – termo entendido aqui no sentido amplo –, senão equivalentes, pelo menos suficientes, para entrar nos processos de negociação. No entanto, é evidente que essa assertiva não encontra base empírica. Na realidade concreta, encontramos atores tanto em situação de desvantagem, no que se refere ao acesso a recursos financeiros e aos centros de poder, quanto em situação de exclusão dos processos de negociação. Da mesma forma, é muito difícil afirmar categoricamente que os resultados de um processo de cooperação venham a beneficiar igualmente todos os atores envolvidos, o que, por exemplo, deveria ser mais bem avaliado nas experiências de parceria entre o setor público e o privado. A conclusão de Hamel, com a qual estamos de acordo, é que, de fato, as vantagens políticas para a comunidade que decorrem de projetos elaborados por meio de parcerias provêm menos da parceria como modelo institucional de cooperação e mais do fato de os atores conseguirem inscrever suas exigências em função de suas prioridades, de seus objetivos e de seus valores. Em resumo, o que conta é menos a parceria como modelo institucional particular e mais a natureza das relações sociais e políticas, incluindo aí as relações de forças entre os atores sociais²².

Por fim, a noção de governança está marcada por uma dimensão normativa conservadora que impede uma compreensão crítica das relações de poder na perspectiva da transformação das relações sociais. A nosso ver, essa dimensão se expressa fortemente na formulação de bom governo ou *good governance* relacionada à capacidade governativa e às

²² Nas palavras de Hamel (1999:13), “De ce fait, les avantages positifs, pour la communauté, qui découlent des projets élaborés à l’aide du partenariat proviennent moins du partenariat comme modèle de coopération ou a titre d’innovation institutionnelle mais plutôt du fait que les acteurs parviennent à y inscrire leurs exigences en fonction de leurs priorités, de leurs objectifs et de leurs valeurs... En d’autres termes, ce qui compte c’est moins le partenariat à titre de modèle institutionnel particulier que la nature des rapports sociaux et politiques y prenant place, incluant les rapports de forces entre les acteurs.” O autor ainda chama a atenção para outra dimensão, relacionada à aprendizagem. Sob esse aspecto, a noção de governança tenderia a ver a aprendizagem sob um ângulo linear, ignorando as dimensões da subjetividade referentes aos conflitos e aos jogos de poder.

condições de eficiência do Estado, no contexto de implementação das reformas neoliberais. O rompimento com essa dimensão ideológica requer a recusa de modelos construídos a partir da dicotomia do bom e do mau governo. E essa vem sendo a tentativa de diversos estudos que buscam caracterizar, a partir de novas bases, o que seria um bom governo. E aqui, destacamos os trabalhos de Judith Tandler (1998) e Robert Putnam (1996), que tomaremos como referências para nossa discussão.

Tandler (1998) busca discutir experiências exitosas de bom governo no Brasil, a partir do estudo de bom desempenho de quatro programas em diferentes setores – programa de saúde no meio rural, programa de trabalho e renda, extensão rural, assistência a pequenas empresas – desenvolvidos por três administrações no governo estadual do Ceará, no período de 1987 a 1995²³. Constatando o êxito desses programas, a autora conclui que os casos estudados “revelaram um conjunto de interações que levaram à boa sociedade e ao bom governo local”, cuja explicação não pode ser atribuída a uma relação causal unidirecional entre bom governo e sociedade civil, e nem ao menos pode ser limitada à esfera local de governo, mas deve incorporar o papel dinâmico exercido pelo governo central, no caso, o estadual: “se for possível identificar algo como círculo virtuoso entre governo local e os cidadãos locais, ele foi posto em movimento e mantido por uma dinâmica de três direções entre o governo local, a sociedade civil e o governo central.” (Tandler, 1998: 213) Com essa análise, a autora busca mostrar que, partindo do contexto da realidade local, o governo em questão foi capaz de mobilizar os recursos necessários ao êxito dos programas empreendidos, sem precisar importar os modelos recomendados pela “corrente hegemônica do pensamento sobre o desenvolvimento”, que tem como base o diagnóstico de mau desempenho dos governos latino-americanos e a recomendação de reformas baseadas nas experiências dos países desenvolvidos.

O outro trabalho é o conhecido estudo de Robert Putnam sobre a descentralização regional do governo italiano. Com o objetivo de discutir o desempenho institucional de governos democráticos, Putnam parte do seguinte modelo de governança: “demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação” (Putnam:

²³ O período estudado pela autora se refere aos governos Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994) e Jereissati, segundo mandato (1995-1998). A eleição e a administração de Ciro Gomes foram apoiadas por Jereissati, o que criou condições para a continuidade dos programas e projetos de sua administração.

1996:24). Nesse modelo, o bom desempenho estaria relacionado à capacidade de uma instituição democrática em assumir as demandas sociais geradas pelo meio social ao qual está ligada e em atender de forma eficaz a essas demandas, com os limitados recursos de que dispõe: “um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficiência em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz).” (*ibid.*, p. 77). Para o autor, o bom desempenho de uma instituição democrática dependeria do que denomina capital social, expresso nos sistemas horizontais de participação cívica de uma coletividade. Assim, “quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo.” (*ibid.*, p. 112). O capital social, por seu lado, estaria condicionado pelo contexto social e pela história, que em última análise seriam determinantes na explicação das diferenças de civismo entre as diferentes regiões.

Sem entrar no mérito das explicações sobre as razões do bom desempenho institucional dos governos, diferentes para Tandler e Putnam, o que nos interessa ressaltar aqui é que ambos os autores discutem o desempenho institucional reconhecendo formas específicas de interação entre governo e sociedade, no interior, portanto, de um determinado modelo de governança democrático.

Atualmente, têm-se multiplicado os estudos de caso sobre inovações nas políticas públicas e nas formas de participação social nos governos brasileiros²⁴. No entanto, esses estudos ainda não permitem a caracterização das diferentes formas de governo, no que se refere, por exemplo, ao padrão de financiamento das políticas públicas, às diretrizes e opções políticas adotadas pelos governos, ao grau de incorporação de mecanismos de participação da sociedade, aos mecanismos de coordenação da pluralidade de interesses e de produção das decisões, e aos instrumentos de implementação das diferentes políticas setoriais, que possam configurar as diferentes formas de exercer o governo, ou os diferentes modos de governo. Nós tampouco temos a pretensão de construir uma tipologia dos modos de governar os municípios brasileiros, o que exigiria um estudo comparativo muito mais aprofundado, de forma a identificar como aqueles aspectos são articulados e se representam

²⁴ A lista de exemplos é muito grande, o que nos leva a indicar como referências os anais dos encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS e os da Associação Nacional de Pós-Graduação em Urbanismo - ANPUR.

de fato padrões diferenciados.²⁵ Nessa discussão, há duas questões que nos são particularmente importantes, conforme enunciadas a seguir.

Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que a reforma institucional brasileira decorre do declínio das instituições políticas tradicionais de representação, oriundas do período autoritário, não mais capazes de dar respostas ao momento econômico, social e político no qual se insere nosso país, e cujas características principais eram a centralização das decisões nas esferas do governo central e a coordenação do padrão desenvolvimentista de crescimento econômico. Do ponto de vista econômico, assistimos ao esgotamento do padrão desenvolvimentista de crescimento econômico, decorrente da inserção da nossa economia no movimento da globalização; da incorporação, pela nossa economia, de um novo modelo de produtividade baseado na flexibilidade do trabalho; e da transformação do papel regulador do Estado constitutivo desse padrão²⁶. Do ponto de vista político, assistimos ao processo de fortalecimento das organizações populares e da mobilização política e social em torno da inscrição dos direitos sociais na esfera do Estado, ao de pressão pela democratização da sociedade brasileira, e ao de revalorização do jogo eleitoral que geram, embora precariamente, um embrião de esfera pública.

Em segundo lugar, parece-nos possível afirmar que, nesse contexto, emerge no Brasil uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, quanto à pluralidade de atores sociais com presença na cena pública.

²⁵ Uma ilustração interessante nessa perspectiva foi a iniciativa do Partido dos Trabalhadores - PT de desenvolver o modo petista de governar, buscando se diferenciar de seus oponentes na forma de ser governo. Além de diversas de suas administrações figurarem entre os principais estudos de casos que indicam inovações nos governos municipais, o partido formulou as diretrizes do que seria “o modo petista de governar”, que em síntese pode ser caracterizado como: (i) a ampliação da participação popular, sustentando “uma articulação entre democracia representativa e as formas diretas de representação da sociedade civil”; (ii) inversão de prioridades de governo, direcionando os “principais investimentos para as áreas mais carentes”, recuperando “a qualidade do serviço público” e garantindo “a igualdade de acesso aos serviços urbanos básicos”; (iii) desprivatização do Estado, democratizando-o e transformando o estatal em público; (iv) articulação entre os níveis subnacionais de governo em torno de um projeto nacional, “que apresente alternativas à privatização do estado e se oponha à forma clientelista e de favorecimentos políticos na distribuição dos recursos públicos”; e (v) “a efetivação de uma política de alianças que garanta a sustentação política e social para a realização do programa de governo, envolvendo também a Câmara de Vereadores.” Em síntese, o projeto de governo petista estaria baseado na defesa do município através da “recomposição do fundo público e redefinição de seu gasto, criação de canais democráticos – formais e informais – que permitam o controle do Estado pela sociedade e uma profunda reforma do estado, que traga embutida a reforma da administração pública.” (Bittar: 1992:22-23) A nosso ver, o modo petista de governar é um exemplo da possibilidade de se desenvolverem modalidades diferenciadas de governança democrática.

²⁶ Sobre o esgotamento do padrão desenvolvimentista de crescimento econômico brasileiro, ver, entre outros, Furtado, 1992, e Oliveira, 1998.

O novo papel exercido pelo poder público e pelos atores sociais exige a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões, que faz emergir um novo regime de ação pública no qual são criadas novas formas de interação entre governo e sociedade, através de canais de participação da sociedade na gestão pública, principalmente em torno dos Conselhos Municipais de gestão de políticas setoriais, tanto no plano nacional como nas esferas subnacionais, em que se destacam os governos municipais.

São essas novas formas de interação entre governo e sociedade que permitiriam o surgimento nos municípios brasileiros de novos padrões de governo, baseados nos princípios do modelo de governança democrática. Ao falar em governança democrática, estamos falando, portanto, em formas específicas de interação entre governo e sociedade, características do funcionamento dos sistemas político-institucionais do regime democrático de governo. Como Touraine (1995:45), entendemos por sistema político ou sistema institucional “os mecanismos de formação de decisões legítimas em uma unidade política”²⁷. Ou seja, a governança democrática se refere a mecanismos de interação entre governo e sociedade que compõem o sistema de formação da legitimidade necessária à tomada de decisões em um regime democrático enquanto sistema representativo de governo.

Enfim, neste capítulo buscamos identificar o debate acerca das novas representações teóricas e políticas sobre o papel e a gestão das cidades, que têm influenciado transformações nas instituições locais de governo. Argumentamos que a concepção hegemônica dos organismos multilaterais, fundamentadas em conceitos e abordagem neoliberais, apresenta diagnósticos e análises com grandes lacunas sob o ponto de vista teórico no que se refere (i) aos aspectos históricos e às especificidades da dinâmica política ao nível nacional ou local, fundados em uma leitura que não reconhece os atores e os conflitos que estruturam o espaço das cidades; (ii) à concepção de descentralização, baseada na perspectiva da competitividade e no modelo de parceria entre os setores público e privado, que impõe sérios riscos à autonomia do poder público em face dos interesses dos grupos privados e particulares; e (iii) à leitura pouco crítica

²⁷ Para Touraine (1995:48), o sistema político é um sistema que “transforma a ação histórica, e os conflitos sociais que aí se desenvolvem, em um corpo de decisões e de leis, sem deixar de possuir uma certa autonomia, baseada na defasagem entre um campo de historicidade e uma coletividade política e seus problemas internos de integração e de adaptação, dessa coletividade.” O autor utiliza os termos institucional e/ou político para indicar que o papel do sistema institucional “consiste em combinar a unidade de gestão política e a representação de interesses sociais divergentes ou conflitivos.”

das contradições relativas ao movimento de globalização da economia e aos seus efeitos sobre a governabilidade das cidades, que acarretam a possibilidade de constantes crises de legitimidade das instituições democráticas de governo local. Nessa análise, concordamos com as avaliações segundo as quais a noção de governabilidade, originada no diagnóstico conservador da crise, mostra, na verdade, como uma categoria estratégica de conteúdo normativo está associada à agenda político-econômica neoliberal. A noção de governança democrática, por seu lado, apesar de ter sua origem nas formulações estratégicas das agências multilaterais quanto à discussão sobre as condições de eficiência do Estado e de exercício de um bom governo, nos pareceu pertinente para a identificação de algumas das transformações recentes nas instituições de governo local, desde que dissociada do caráter normativo ideológico associado à origem desse conceito.

Para tanto, propomos o deslocamento da discussão sobre a eficiência e as condições de exercício do bom governo, para incorporar outras questões, vinculadas às transformações nas instituições de governo local, de forma a captar a emergência de novas formas de governo que articulam diversos processos políticos e administrativos no âmbito da dinâmica dos regimes democráticos contemporâneos.

Assim, mesmo reconhecendo suas limitações analíticas, utilizamos a categoria de governança democrática enquanto interação entre governo e sociedade, de modo a identificar os novos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais no interior da reforma institucional do sistema político democrático brasileiro.

Com o processo de democratização da sociedade brasileira, iniciado nos anos 80, começou um crescente e generalizado processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas públicas, impulsionado sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que levou à transformação e ao fortalecimento das instituições de governo local. Tal processo já faz parte da realidade das cidades brasileiras, marcadas por contextos de forte exclusão social e por baixos níveis de participação política. Nesse cenário, resta saber se, na verdade, os novos arranjos institucionais estabelecidos nos municípios brasileiros possibilitam o aprofundamento da nossa dinâmica democrática e podem ser associados ao modelo de governança democrática. Dito de outra forma, é necessário saber se as novas arenas de intermediação

de conflitos e os novos mecanismos decisórios implantados detêm maior capacidade de incorporação da pluralidade de atores e interesses, propiciando a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade no plano local.

A discussão sobre o modelo de governança democrática nos remete, portanto, à própria discussão sobre a democracia, na qual nos interessa, em particular, identificar os aspectos que podem caracterizar um sistema de governo democrático no plano local/municipal, de forma a discutir os avanços, bloqueios e desafios da reforma institucional empreendida no contexto brasileiro, quando tomaremos por base os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É esta tarefa a que nos dedicaremos no próximo capítulo do nosso trabalho.

2. Democracia e Governo Local

Retomamos neste capítulo a discussão sobre os problemas da institucionalidade democrática das cidades, iniciando pelas características dos regimes políticos democráticos. Com esse objetivo, introduzimos e utilizamos como referência o modelo de análise de Robert Dahl (1997) sobre a democracia nas sociedades complexas, incorporando também as contribuições de Guillermo O'Donnell (1999), que discute as definições atuais de democracia no contexto da emergência das novas democracias, e de Wanderley Guilherme dos Santos (1993), tendo em vista sua reflexão sobre a aplicação do modelo dahlsiano no debate sobre os regimes democráticos na perspectiva da formação histórica latino-americana e, em particular, do Brasil. Mas, na medida em que nossa investigação está voltada para a gestão no nível subnacional, construímos uma referência de análise que ao mesmo tempo que guarda diversas relações com o modelo dahlsiano, dele se diferencia de forma a permitir a discussão da dinâmica institucional no plano municipal, já que toda observação de Dahl refere-se a regimes nacionais e às condições de transformação de um regime sem liberdade de oposição e de organização política partidária num regime em que essas condições sejam possíveis.

2.1. Poliarquia e os Problemas Atuais dos Direitos e Liberdades Democráticas

Dahl (1997:25) parte do “pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.” Para isso, devem ser garantidos a todos os cidadãos, segundo o autor, oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (*Ibid.*, p. 26)

Ele estima que existam, pelo menos, oito condições para garantir as três oportunidades fundamentais à democracia: (i) liberdade de formar e aderir a organizações; (ii) liberdade de expressão; (iii) direito de voto; (iv) elegibilidade para cargos públicos; (v) direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; (vi) fontes alternativas de informação; (vii) eleições livres e idôneas; (viii) instituições para tornar as políticas governamentais dependentes de eleições e de outras manifestações de preferência (*ibid.*, p. 27).

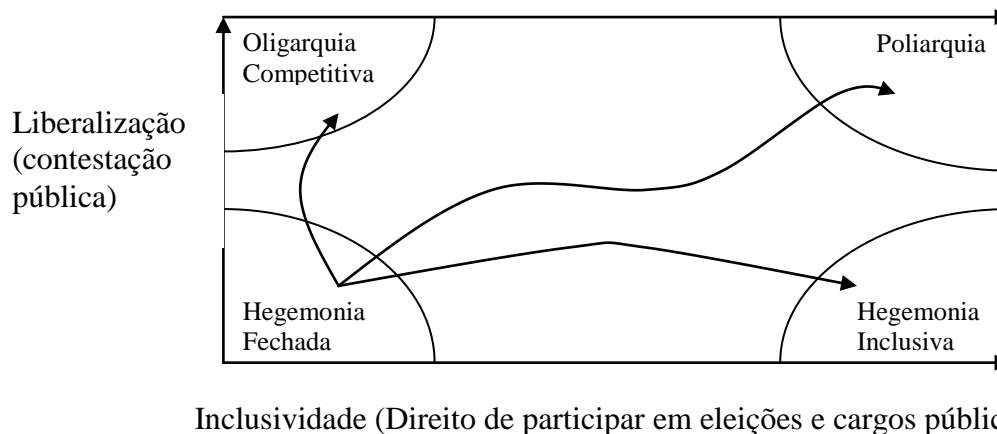
Dahl constata, no entanto, que tanto ao longo da história como na atualidade, os regimes diferem muito na amplitude com que as condições institucionais necessárias para garantia dessas oportunidades são disponibilizadas, publicamente utilizadas e plenamente asseguradas, pelo menos para a parte dos cidadãos do sistema político que desejarem contestar a conduta do governo, o que diferenciaria os regimes “segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis.” Da mesma forma, os regimes também variam na proporção da população habilitada a participar no controle e na oposição às ações do governo, o que, nesse ponto, os diferenciaria segundo “a amplitude do direito de participação na contestação pública”. (*Ibid.*, p. 27-28)

Partindo dessas premissas, Dahl (*ibid.*, p. 28) utiliza, então, duas dimensões teóricas da democratização para analisar os diferentes sistemas políticos. A primeira,

identificada com liberalização, deve ser capaz de avaliar a “amplitude da oposição, da contestação pública e da competição política”. A segunda, identificada com a inclusividade, deve refletir a “amplitude do direito de participação na contestação pública”. Como afirma Santos, W. (1993:27),

o eixo *liberalização* refere-se ao grau de institucionalização já alcançado pelas regras de competição política e o acatamento de seus resultados, isto é, refere-se à medida que todos os participantes da disputa política se reconhecem mutuamente os direitos de criar organizações, de expressão, de voto, de competir por cargos públicos, enfim, de todos os direitos característicos de uma ordem liberal. O eixo *participação* refere-se à proporção da população a que tais direitos e liberdades são garantidos. (Grifos no original)

O modelo de Dahl pode ser mais bem visualizado no esquema abaixo:



Para Dahl (*op. cit.*, p. 31), a democracia é identificada com os regimes localizados no canto superior direito. Reconhecendo que ela pode envolver outras dimensões além das destacadas no gráfico e que nenhum grande sistema atual é plenamente uma democracia, o autor propõe chamar os sistemas políticos reais existentes no mundo por poliarquias. Poliarquia é, portanto, o conceito utilizado para definir um regime “fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação política”.

Regimes com alto grau de competição política e contestação pública, mas baixo grau de participação política da população, são denominados de oligarquias competitivas. Pelo contrário, regimes com alto grau de participação, mas baixo grau de

institucionalização que garanta a competição e a contestação pública, são considerados hegemonias inclusivas. Por fim, regimes sem nenhuma das duas características concebidas, contestação pública e participação, são hegemonias fechadas.

A definição de Dahl entra no rol de definições que O'Donnell (1999:586-591) considera realistas, denominadas assim por trazerem com razoável precisão critérios e características que podem ser verificados empiricamente. O'Donnell destaca que todas as definições realistas trazem dois tipos de componentes: o primeiro consiste na exigência de “eleições limpas para a maioria dos cargos de alto nível no governo” e de “postulados sobre o que é exigido para se considerar uma eleição suficientemente competitiva” e o segundo, na exigência de “algumas condições simultâneas, como as liberdades ou garantias consideradas necessárias e/ou suficientes para a existência desse tipo de sufrágio”, em que regime de governo são “os padrões formais e informais, explícitos ou implícitos, que determinam os canais de acesso às principais posições de governo, as características dos atores admitidos ou excluídos dessas posições e os recursos e estratégias que eles podem usar para alcançá-las.”²⁸

Assim, a de Dahl seguiria a mesma estrutura das demais definições consideradas realistas, em que as oito condições estabelecidas para a existência de um regime democrático podem ser entendidas ou como critérios relacionados à realização de eleições (mais associadas ao eixo liberalização) ou como critérios relacionados a certas liberdades e condições necessárias para que as eleições sejam efetivamente realizadas conforme o estipulado (mais associadas ao eixo inclusividade).

Partindo da análise das teorias democráticas, O'Donnell (*op. cit.*, p. 597) propõe uma definição que denomina realista e restritiva, na qual

“o regime democrático consiste de eleições competitivas e institucionalizadas, acompanhadas de algumas liberdades políticas.” (Grifo nosso)

²⁸ Em relação ao conceito de regime de governo, O'Donnell (1999, p. 591, nota 36) esclarece que essa definição é limitada por se restringir aos padrões de acesso às posições superiores de governo e por não abordar as modalidades do exercício do poder.

Nessa definição, cabe registrar, o autor deixa explícito que não basta a realização de eleições, elas devem ser regulares, institucionalizadas e competitivas²⁹. Ao mesmo tempo, a definição tem o mérito de afirmar a necessidade de um conjunto de liberdades para garantir a realização de eleições livres, competitivas e isentas. O autor reconhece que essas liberdades apresentam diversos problemas para a teoria democrática, na medida em que elas seriam derivadas por indução, resultado “de uma fundamentada avaliação empírica sobre o impacto de diversas liberdades na probabilidade de as eleições serem competitivas.” (O’Donnell, *op. cit.*, p. 592) Ou seja, a determinação de quais são as liberdades realmente necessárias não encontraria bases teóricas suficientemente firmes e claras, já que se baseiam fundamentalmente em juízos de valor indutivos. Por exemplo, o próprio O’Donnell entende que as liberdades destacadas por Dahl – relacionadas às liberdades de expressão, de associação e de informação – não são suficientes para garantir eleições competitivas e acrescenta a necessidade da liberdade de livre movimento – ir e vir – como outro elemento fundamental. Mas apesar dessas dificuldades e dos elementos de imprecisão que circundam a questão, o autor entende que a melhor perspectiva não é “ignorá-las ou tentar fixar artificialmente os limites internos e externos dessas liberdades”. Ao contrário, “um caminho mais proveitoso consiste em estudar teoricamente as razões e implicações desse enigma.” (O’Donnell, *op. cit.*, p. 594) Daí a preocupação do autor de estabelecer uma definição realista e restritiva da democracia política, sem ser ao mesmo tempo minimalista. Em sua visão, a definição proposta não é minimalista porque não teria como foco exclusivo a realização de eleições competitivas; é realista porque busca estabelecer com exatidão critérios e características que possam ser verificados empiricamente; e é, por fim, restritiva porque se recusa a incluir uma lista muito detalhada das liberdades fundamentais, o que tornaria a definição não apenas imprecisa como empiricamente de difícil utilidade analítica.

A nosso ver, a análise de O’Donnell tem o mérito de permitir a superação da dicotomia produzida pela literatura corrente, que separa as análises segundo as visões institucional e substantiva da democracia. A diferença entre essas visões estaria no fato de a primeira ter como foco a institucionalização da mecânica democrática, ou seja, o

²⁹ Para O’Donnell (1999:589), as eleições são competitivas quando “reúnem as condições de ser livres, isentas, igualitárias, decisivas e includentes.”

acatamento das regras democráticas fundado no sistema representativo de governo e no princípio das garantias mútuas, em que todos os competidores do processo eleitoral estariam dispostos a aceitar e reconhecer seus resultados. Enquanto na visão substantiva, o foco se voltaria para a efetividade da dinâmica democrática, ou seja, para as condições de funcionamento dos regimes democráticos e sua representatividade. Em O'Donnell, estão intrinsecamente vinculados e são inseparáveis esses dois aspectos da democracia, a institucionalização do regime e as condições de seu funcionamento efetivo, identificado pelas liberdades associadas. Nessa leitura, o recorte analítico é outro: as análises centradas na institucionalização e na realização de eleições competitivas, antes de tudo, constituiriam uma visão minimalista da democracia. Por outro lado, as análises que dizem o que deveria ser uma democracia sem estabelecer critérios que possam ser verificados empiricamente constituiriam uma visão prescritiva, que na sua concepção mais caricatural pode ser ilustrada pela máxima “democracia é o governo do povo”.³⁰

Entre os autores contemporâneos que estabelecem definições de democracia consideradas prescritivas, O'Donnell (*op. cit.*, p.588) destaca Habermas, por apresentar uma concepção baseada “na existência de uma esfera livre de impedimentos”, que seria “muito difícil de ser encontrada na prática”. Com uma reflexão fortemente centrada na tradição filosófica, Habermas (1997) procura discutir os nexos entre Estado de Direito e Estado Democrático³¹, partindo da sua teoria do agir comunicativo e da teoria do discurso, em que a linguagem compartilhada intersubjetivamente por sujeitos ocupa um papel explicativo central na possibilidade da integração social, na medida em que impulsiona os atores a deixar seus interesses particulares para buscar o entendimento, com base em critérios públicos da racionalidade. O problema é que a reflexão de Habermas, a nosso ver, não tem como objetivo a identificação das características dos

³⁰ As definições realistas se diferenciariam das denominadas por O'Donnell de prescritivas, na medida em que estas últimas deixariam de abordar dois tópicos fundamentais: “primeiro, como se deveria caracterizar as democracias realmente existentes; e segundo, como se deveria mediar, na teoria e não na prática, a brecha existente entre as democracias definidas de maneira realista e as que são definidas de maneira prescritiva.” (O'Donnell, 1999:587) No rol das definições realistas, encontramos os autores que propõem definições que denominam minimalistas, cuja característica é ter seu foco de análise centrado nas eleições, e que normalmente ignoram ou minimizam a análise das liberdades simultâneas enquanto condições necessárias à realização de eleições limpas e competitivas.

³¹ Habermas (1997b:310) afirma – na obra que em O'Donnell utiliza como referência para afirmar a concepção prescritiva de democracia do autor – que sua argumentação busca “essencialmente provar a existência de um nexos conceitual entre Estado de direito e democracia, o qual não é meramente histórico ou casual”, mas “transparece também na dialética entre igualdade de fato e de direito”.

regimes democráticos, o que nos faz discordar, pelo menos em parte, da opinião de O'Donnell. Só é possível compartilhar da opinião de que sua concepção é prescritiva, se buscarmos em Habermas uma definição de democracia para ser utilizada analiticamente na avaliação dos regimes democráticos contemporâneos. No entanto, a análise de Habermas repousa sobre os processos políticos de formação da vontade, ou seja, os procedimentos da política deliberativa, que em última instância estão por trás da própria idéia de democracia. Procedimentos da política deliberativa dizem respeito, antes de tudo, às próprias modalidades de exercício do poder, questão que o próprio O'Donnell (*op. cit.*, p. 591, nota 36) reconhece como fundamental, quando esclarece, em nota de rodapé, que o conceito de regime de governo com o qual trabalha é limitado por se restringir aos padrões de acesso às posições superiores de governo e não abordar as modalidades do exercício do poder. Além disso, a questão que está no fundo da problemática de Habermas é a da possibilidade da integração social em um mundo cada vez mais plural e marcado pela dissensão. Questão que traduzida para a nossa discussão poderia ser associada ao problema de legitimidade dos regimes democráticos em contextos sociais marcados por grandes pluralidades e diferenças sociais.

Por isso, da mesma forma que O'Donnell defende que o conceito de democracia não deve ser minimalista, mas incorporar algumas liberdades políticas, reconhecendo as dificuldades e os elementos de imprecisão que envolvem a definição, entendemos que as questões postas pela reflexão de Habermas, apesar de difícil precisão, não devam ser ignoradas, mas, de forma mais proveitosa, discutidas e problematizadas, na perspectiva de aprofundarmos os critérios e características de um regime democrático que possam ser verificados empiricamente. Posição que poderia ainda ser reforçada com base no próprio Dahl, para quem os elementos que caracterizam uma democracia são muito difíceis de serem encontrados na prática, o que faz com que o autor lance mão do conceito de poliarquia exatamente para a análise dos sistemas realmente existentes. Assim, dentro da complexidade do pensamento de Habermas, destacaremos no decorrer da nossa reflexão os conceitos de sociedade civil e de esfera pública, por julgarmos que ambas as categorias nos permitem aprofundar a discussão sobre os sistemas democráticos e que, ao mesmo tempo, podem ser perfeitamente articuladas com a investigação aqui desenvolvida.

Apesar dessa digressão, afirmamos nossa concordância com O'Donnell, quando argumenta que uma visão institucional da democracia, restrita mas realista, deve integrar a análise da institucionalização da mecânica democrática com a análise da representatividade e do efetivo funcionamento do regime democrático. Nessa perspectiva e na tradição da análise de Dahl sobre os regimes poliárquicos, pela qual explicitamente demonstra sua preferência em relação a outras concepções, O'Donnell desenvolve a discussão sobre as características dos atuais regimes democráticos tendo em vista principalmente o problema das novas democracias. Compartilhando de suas premissas e concepções, é no estudo de O'Donnell que, no campo das formulações contemporâneas, encontramos as melhores pistas e instrumentos analíticos para avançar na análise das transformações dos governos locais no Brasil. Por essa razão, baseados nos principais argumentos desse autor, sistematizamos os aspectos que a nosso ver melhor caracterizam o regime democrático de governo:

a) Na democracia, o único processo de acesso às principais posições de governo é o que se dá por meio de eleições competitivas e institucionalizadas, acompanhadas de algumas liberdades políticas. Tal característica implica dizer que o regime democrático é um regime representativo de governo.

b) “A democracia política, ou regime democrático, ou poliarquia é resultado de uma aposta institucionalizada, universalista e includente” (O'Donnell, *op. cit.*, p. 615). Essa aposta institucionalizada implica nos direitos de votar e de ser votado garantidos para todos os indivíduos, independentemente de sua vontade, o que inclui, por conseguinte, a possibilidade de qualquer cidadão vir a ocupar cargos eletivos. Nesse sentido, concordamos com Wanderley Guilherme dos Santos (1998) na necessidade de considerar a representatividade uma questão central dos regimes democráticos, na medida em que a democracia supõe que os eleitos sejam a expressão da vontade dos cidadãos e que garantam que as preferências destes sejam observadas na conduta do governo.³² Aliás,

³² É verdade que a rigor a questão da representatividade pode ser considerada um aspecto da inclusividade, mas, como afirma Santos (1998), os critérios para a participação enquanto eleitor ou candidato são bastante diferenciados em todos os países. Por exemplo, em muitos casos o único critério para ser eleitor é o limite de idade, enquanto para ser candidato se exige a filiação a um partido político. Por essa razão, Santos, apesar de estar de acordo com as condições estabelecidas por Dahl para a definição de um regime poliárquico, modifica o modelo dahlsiano introduzindo um terceiro eixo denominado elegibilidade ou controle – relacionado aos que podem ser votados em um determinado regime –, que se diferenciaria, segundo o autor, da elegibilidade em Dahl, por tratar-se nesse caso fundamentalmente daqueles que podem

como afirma o próprio Dahl, esse é um dos critérios fundamentais para a garantia da responsividade do governo diante dos seus cidadãos.

c) A definição legal e as garantias efetivas dos direitos de participar – inclusive votar e ser votado – em eleições competitivas e de exercer as liberdades simultâneas fundamentais estabelecem a cidadania política, o que pressupõe a relação de certas características do regime democrático com o Estado como “entidade territorial que fixa os limites de quem é portador dos direitos de cidadania política” e como “sistema legal que determina e respalda a atribuição universalista e incluyente desses direitos” (O’Donnell, *op. cit.*, p. 601) e que, além disso, determina que todos os poderes, incluindo pessoas e instituições, estão subordinados a esse sistema jurídico e às normas por ele estabelecidas (não existe, portanto, um poder *legibus solutus*). Ao referir-se a Estado, a existência desse sistema legal prescreve a existência de um Estado democrático de direito.

d) Os direitos de votar e de ser votado, expressos em um sistema legal, definem um agente (*agency*), concebido como alguém “dotado de razão prática, ou seja, que faz uso de sua capacidade cognitiva e motivacional para tomar decisões racionais em termos de sua situação e de seus objetivos, e dos quais, salvo conclusiva em contrário, é considerado o melhor juiz.” (O’Donnell, *op. cit.*, p. 603). A constituição da *agency* também é fato institucionalizado, que implica “uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável” (*ibid.*, p. 615), ou seja, que concebe o indivíduo como “um sujeito jurídico dotado de direitos civis subjetivos” (*ibid.*, p.603). Assim, “as regras que estabelecem a cidadania política são parte essencial de um sistema legal cuja premissa é a concepção de *agency* de um sujeito jurídico” (*ibid.*, p.615), o que importa dizer que a cidadania política faz parte dos direitos subjetivos, civis e sociais, que

votar, correspondendo ao eixo participação: “A justificativa para acrescentar o eixo controle encontra-se em algo crucial: a variação entre os países nos requisitos para participar eleitoralmente como eleitor ou como candidato difere consideravelmente, sendo os dois sentidos de ‘elegibilidade’, mesmo nacionalmente, assimétricos e independentes” (Santos, W., 1998:221). Tomando os três eixos (institucionalização, participação e controle) como variáveis independentes, Santos propõe seis tipos ideais de regimes ampliando os quatro propostos por Dahl. A nosso ver, no entanto, ambos os aspectos, a elegibilidade enquanto candidato e o direito de votar, estão incluídos explicitamente entre as oito condições estabelecidas por Dahl. Apesar de o nosso objeto de estudo não estar centrado na tipologia dos regimes de governo, admitimos a relevância da discussão trazida por Santos sobre a “representatividade” dos sistemas representativos e sobre as condições de estabilidade dos regimes poliárquicos, para o autor, vinculados exatamente ao eixo controle. Para o aprofundamento desse debate, ver Santos, 1998.

historicamente os antecederam, como pode ser confirmado pela análise histórica do regime democrático nos países originários. Aliás, esse é o principal argumento de Habermas na sua obra *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade*, na qual busca mostrar a “dependência mútua entre as liberdades de ação do sujeito de direito privado e a autonomia pública do cidadão” (Habermas, 1997:314), ou em outros termos, “o nexos interno entre ‘direitos humanos’ e soberania popular” (*ibid.*, p.316), o que nos remete aos graus de articulação entre a esfera dos direitos civis e sociais (Estado de Direito) e a esfera dos direitos políticos e dos procedimentos democráticos (Estado Democrático);

e) Os direitos e liberdades políticos, ao fazerem parte do repertório dos direitos civis e sociais, têm limites que são indetermináveis sob o ponto de vista teórico. Tal problema pode ser bem ilustrado com a questão da liberdade de informação, em que, apesar do consenso em torno de sua defesa, é impossível indicar, com base em critérios teóricos, quais os aspectos da liberdade de informação que são, de fato, relevantes para a democracia política; assim, “mesmo no âmbito do regime, salvo casos claramente localizados nos pólos de plena vigência e de negação desses direitos e liberdades, surgirão disputas quanto ao caráter democrático ou não do regime.” (O’Donnell, *op. cit.*, p. 626) Nesse sentido, a definição do repertório dos direitos e liberdades fundamentais e, portanto, a própria definição de um regime de governo como democrático, está relacionada aos conflitos sociais e políticos de dada sociedade.

f) A concepção de *agency* e o nexos entre direitos políticos, civis e sociais estabelecem um vínculo indissociável entre a questão da democracia e as desigualdades sociais. Nesse caso, a possibilidade de verificarmos a existência de direitos políticos considerados necessários, sem o acesso e a garantia de direitos sociais e civis fundamentais à existência humana, põe em risco a própria participação política dos cidadãos. Desse modo, quanto aos problemas sociais, O’Donnell (*op. cit.*, p. 625) destaca que duas questões devem ser enfrentadas pela teoria democrática: o problema da miséria e o problema do constante temor à violência, porque ambos “impedem a existência ou o exercício de aspectos básicos da *agency*, inclusive a disponibilidade de opções mínimas compatíveis com ela.”

g) “A atribuição universalista de liberdades políticas e a aposta includente geram pelo menos um embrião de esfera pública.” (O’Donnell, *op. cit.*, p. 627). Em O’Donnell, a idéia de uma esfera pública se refere à constituição de múltiplos espaços sociais – atravessados pelo sistema legal que estabelece o conjunto dos direitos sociais e civis – articulados de diversas maneiras com o sistema político. Relacionado ao contexto dos diferentes países e das épocas históricas, essa esfera pública tem diversas ligações com os vários campos das lutas sociais e políticas, podendo ser utilizada e acionada nas deliberações, debates, pressões e protestos subjacentes a essas lutas, nas quais está em discussão a própria definição da *agency*, à qual está intimamente associada. A dinâmica democrática tem como característica singular exatamente a disputa em torno de todos os aspectos em que a *agency* está em jogo, ou, dito de outra forma, “a condição indecível das liberdades políticas, a sempre possível extensão ou retração dos direitos sociais e civis e, no fundo, subjacente a todas as questões anteriores, a das opções que habilitam a *agency*, constituem o campo no qual se realiza a competição política na democracia, e assim deverá continuar.” (*Ibid.*, p. 627). E apesar de todos os problemas referentes aos conflitos em torno dessas definições, concordamos com O’Donnell quando afirma que o regime democrático – a atribuição universalista de liberdades políticas e a aposta includente – gera “possibilidades de habilitação de que todos os outros tipos de regime político são deficientes.” (*Ibid.*)

Partindo desse conjunto de aspectos, O’Donnell alega a necessidade da realização de estudos e avaliações sobre os diversos graus e tipos de democracias políticas, bem como dos processos de democratização, tendo em vista os diferentes países, em diferentes épocas e contextos socioculturais. No plano do regime, com o objetivo de identificar o grau de vigência dos direitos e liberdades políticas e as medidas que propiciem maior participação dos cidadãos e aumentem a transparência e a responsabilidade pública dos governos. No plano do Estado e do contexto social geral, para identificar as diferenças, tanto entre a extensão e a efetividade dos direitos e liberdades incluídos nos sistemas legais, como entre os graus de democratização civil e social. Somente com estudos e avaliações desse tipo, poderemos entender na sua complexidade os principais problemas das novas democracias, alguns dos quais relacionados à fragilidade dos Estados democráticos, cujo sistema legal tem pouca efetividade e pouca capacidade de

ordenamento das relações sociais, e à fragilidade ou mesmo à ausência de direitos civis e sociais fundamentais, mesmo quando estão garantidos os direitos políticos considerados necessários: “em outras palavras, a cidadania política pode ser implementada em meio a uma cidadania civil fraca ou extremamente injusta, para não falar do problema mais grave dos direitos sociais.” (*Ibid.*, p. 616)

Essa disjunção entre cidadania política e cidadania social é, sem dúvida, a causa de muitos problemas da democracia brasileira. Aqui, vale a pena fazer uma referência histórica ao importante estudo de José Murilo de Carvalho sobre a participação social e política durante os primeiros anos de República no Rio de Janeiro. O autor mostra que, em 1891, a população do Rio de Janeiro apta a votar era aproximadamente de 100 mil pessoas, que representavam cerca de 20% da população total, excluídas as mulheres e os analfabetos, que não votavam. Em 1910, 21 anos após a proclamação da República, apenas 25 mil eleitores aptos se alistaram para votar nas eleições presidenciais, representando 2,7% da população calculada para aquele ano. Mas só 8.687 compareceram às urnas, correspondentes a 34% dos eleitores e a 0,9% da população total. O autor mostra como a cidadania política na República era restritiva à participação dos cidadãos. Negava-se a cidadania política porque constituía um direito concedido apenas aos que eram considerados merecedores, de modo que se faziam exigências em termos de atributos sociais. Mas, ao mesmo tempo, negavam-se as condições para o acesso a esses atributos exigidos pela cidadania política. É digno de nota o fato de a Constituição republicana ter retirado do governo a obrigação de fornecer instrução primária, como constava no texto imperial: “exigia-se para a cidadania política uma qualidade que só o direito social da educação poderia fornecer e, simultaneamente, desconhecia-se esse direito.” (Carvalho, J. M., 1987:45). A conclusão de Carvalho é contundente: “a República, ou os vitoriosos da República, fizeram muito pouco em termos de expansão de direitos civis e políticos.” (*Ibid.*)

Cabe ressaltar, ainda, um problema específico de grande relevância para nossa discussão, qual seja, a questão da representatividade de um regime de governo democrático. O aumento do número do eleitorado gera o conseqüente aumento na relação entre representados/representantes, ou seja, o número de eleitos guarda uma relação com parcela cada vez maior do eleitorado, enquanto, paradoxalmente, os eleitos representam

uma fração cada vez menor (proporcionalmente) desse eleitorado, já que é eleito apenas um pequeno número de candidatos em relação ao número total de cidadãos. O problema é que, à medida que a sociedade cresce, ela se torna mais complexa e mais heterogênea, o número de interesses e de segmentos sociais que conseguem ser representados é cada vez menor e, por conseguinte, “o número de interesses desfavoravelmente afetados por decisões majoritárias é potencialmente superior ao número de interesses atendidos.” (Santos, W. G., 1998:214, grifos no original). Nesse sentido, tanto as eleições decididas por maioria absoluta (50% mais um do eleitorado), como as decisões tomadas democraticamente por maioria parlamentar, representam maiorias que progressivamente excluem frações cada vez maiores de cidadãos. Tal fato geraria o que Santos (*ibid*) identifica como o caráter conflitante da dinâmica poliárquica contemporânea, já que “quanto mais heterogênea a sociedade e homogênea sua classe política, maior o paradoxal hiato entre a adesão mecânica da democracia e o repúdio à sua operação poliárquica; ou, que diz democracia, diz insatisfação democrática” (*ibid.*, p. 217, grifos no original), dado o grande número de interesses contrariados e impossibilitados de se verem representados. Assim, concordamos com a análise de Santos (*ibid.*, p. 218) de que “dado o crescente hiato entre as instituições políticas e o corpo social, é visível a necessidade de descentralização decisória e de que surjam organizações intermediárias entre os representados e os órgãos representativos.”

Apresentada nesses termos, não há como deixar de reconhecer que a questão da representatividade se relaciona com a problemática levantada por Habermas, dos procedimentos da política deliberativa e da legitimidade do exercício do poder político, uma vez que a representatividade diz respeito à capacidade de os governantes eleitos e de suas decisões representarem o maior número de interesses existentes na sociedade, ou, dito de outra forma, de o governo e de suas decisões expressarem e serem resultado da formação democrática da opinião e da vontade pública. Em certo sentido, podemos dizer que a discussão sobre os procedimentos da política deliberativa representa a possibilidade de atualização da clássica questão da soberania popular como base de um governo democrático. Tendo sua origem na crítica republicana aos governos absolutistas, o conceito de soberania ganhou com Rousseau o sentido da autoridade do soberano como expressão da vontade geral e do interesse comum das pessoas livres e iguais, em que a

soberania não pode, jamais, ser alienada na representação do soberano, sob pena da perda da liberdade humana³³.

E aqui nos parece que a reflexão de Habermas permite avançar no debate sobre os problemas da representatividade e da legitimidade de um governo democrático. E isso porque, a nosso ver, Habermas tem como preocupação central a discussão sobre o processo da política deliberativa, que, em sua opinião, “constitui o âmago do processo democrático” (Habermas, 1997b:18). O autor parte da crítica à concepção liberal e republicana, e segundo ele, na interpretação republicana, a formação democrática da vontade ocupa um papel central, “de *constituir* a sociedade como uma comunidade política e manter viva, em cada eleição, a recordação desse ato fundador” (Habermas: *ibid.*, p. 23, grifo no original), o que vincularia o governo à sociedade através do seu compromisso de executar certas políticas e programas. O povo, no caso, “é titular de uma soberania que não pode ser delegada por princípio, ou seja, o povo não pode deixar-se representar em sua qualidade de soberano. O poder constituinte baseia-se na prática de autodeterminação das pessoas privadas, não na de seus representantes.” (*Ibid.*, p. 23-24). Já na interpretação liberal, a formação democrática da vontade tem como única função “a *legitimação* do exercício do poder político” (*ibid.*, p. 22, grifo no original), o que seria alcançado por meio da realização de eleições e da permanente prestação de contas pelo governo e pelo parlamento do uso desse poder. A idéia da soberania, nessa perspectiva, estaria ligada exatamente ao fato de o poder do Estado, que emana do povo, ser exercitado no Estado democrático de direito, em eleições e convenções, através do poder legislativo, executivo e judiciário (*ibid.*, p. 24).

Habermas se opõe a essas interpretações. Segundo o autor, “a soberania não precisa concentrar-se no povo”, no caso da interpretação republicana, “nem ser banida para o anonimato das competências jurídico-constitucionais”, como formulado na interpretação liberal (*ibid.*). No primeiro caso, o problema estaria relacionado à dificuldade de materialização e de concretização da idéia da autodeterminação das

³³ Para Rousseau, “a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se” e o soberano “que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade.” (Rousseau, 1999:86) Como afirma Marilena Chauí, “a concepção rousseauiana do direito político é, portanto, essencialmente democrática, na medida em que faz depender toda autoridade e toda soberania de sua vinculação com o povo em sua totalidade. Além disso, a soberania

pessoas. Além disso, ao tornar a democracia sinônimo de auto-organização política da sociedade, a visão republicana acaba gerando uma “*compreensão de política dirigida* polemicamente *contra o aparelho do Estado.*” (*Ibid.*, p. 20, grifos no original)

No caso da visão liberal, opera-se, pelo contrário, uma separação entre o aparelho do Estado e a sociedade, regulada pelo processo democrático instituído através do Estado de direito. Não restam dúvidas de que esta é uma interpretação mais realista, mas concordamos com a crítica de Habermas para quem

essa compreensão da política, centrada no Estado, pode prescindir da idéia aparentemente pouco realista de uma cidadania eficaz em termos de coletividade. Ela não se orienta pelo input de uma formação política racional da vontade, e sim pelo output de uma avaliação bem-sucedida das realizações da atividade do Estado.(*Ibid.*, grifos no original)

Nesses termos, a legitimidade do processo democrático, na visão liberal, não está relacionada à capacidade de o governo e de suas decisões representarem os interesses presentes na sociedade, mas é determinada fundamentalmente pelos procedimentos definidos pela normatização do Estado democrático de direito. Nas palavras de Habermas:

o nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir. (*Ibid.*, p. 20 e 21)

A partir dessa crítica, Habermas busca – sempre a partir da sua teoria do discurso – articular os elementos trazidos em ambas as abordagens, compondo uma nova concepção de política deliberativa no interior do processo democrático. É aqui que entendemos que a reflexão de Habermas pode contribuir mais para a nossa discussão. O ponto de partida é exatamente uma nova abordagem em torno da idéia de soberania do povo, identificada como “o poder produzido comunicativamente”, poder que é resultado “das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base

é inalienável e indivisível e, como base da própria liberdade, é algo que o povo não pode renunciar ou

nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia.” (*Ibid.*, p. 24)

Para Habermas, no processo democrático, a política deliberativa é fundada tanto em processos institucionalizados por meio de uma constituição e da normatização do exercício do poder quanto na relação entre as deliberações institucionalizadas e as opiniões públicas que se formam de modo informal, que vão configurar o que denomina de esferas públicas políticas, conceito central nessa abordagem. Para o autor, “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.” (*Ibid.*, p. 92) O fluxo de comunicação que ocorre entre essas esferas públicas políticas e o complexo institucional – o governo, o parlamento e seus diversos organismos – forma “arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessitadas de regulamentação.” (*Ibid.*, p. 22).

Essas arenas são como a infra-estrutura da esfera pública e se materializam numa grande diversidade de reuniões, organizações, assembléias, fóruns, conselhos etc. Esse amplo leque de esferas públicas e de processos de formação democrática da opinião também constitui um dos principais mecanismos de integração social, que, como já afirmamos, é uma questão central na reflexão de Habermas. Portanto, a base social dessas esferas públicas é a sociedade civil, que para o autor distingue-se “tanto do sistema econômico, como da administração pública” (*ibid.*). Excluindo “a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens”, a sociedade civil tem um núcleo institucional “formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas”, que “captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política.” (*Ibid.*, p. 99).

Nessa abordagem, as decisões, para serem legítimas, “têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia e ao Estado de direito, antes de passar pela porta de

entrada do complexo parlamentar ou dos tribunais” (*ibid.*, p. 89), entendendo por periferia a sociedade civil (*ibid.*, p. 115). Portanto, a democracia requer a existência de uma sociedade civil autônoma e de uma esfera pública capaz de gerar a formação democrática da opinião e da vontade.

É certo que estamos diante de uma concepção de esfera pública democrática, lugar de representação dos diferentes sujeitos e interesses sociais. Mas isso não significa que não possam existir esferas públicas de outras naturezas. Para Francisco de Oliveira (1999:60), a origem do capitalismo tem haver com a conformação de uma esfera burguesa, transformada posteriormente pelo Estado de Bem-Estar Social em esfera não-burguesa, que, como sublinha o autor, não é a mesma coisa que antigurguesa; a esfera pública não burguesa seria lugar da regulação tanto dos interesses privados como da concorrência intercapitalista, lugar da representação dos interesses públicos, lugar da política – e aqui é evidente que nos aproximamos da concepção proposta por Habermas³⁴. Discutindo a realidade do nosso país, Francisco de Oliveira (*op. cit.*) afirma que a formação da sociedade brasileira é exatamente a história de negação dessa esfera pública, negação do fazer política, no sentido da expressão de interesses, da “expressão da fala”. Assim, “todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu quase por inteiro, da ação das classes dominadas”, enquanto as elites tiveram sempre uma constante postura de negação dessa esfera pública, por meio da anulação das organizações das classes dominadas, dos partidos de classe, dos sindicatos e das organizações da sociedade civil. Portanto, podemos ver na exigência da sociedade civil autônoma e organizada a concepção da esfera pública democrática, na qual nos referenciamos nesse debate.

Na verdade, podemos identificar já na concepção de democracia de O’Donnell a necessidade de existir uma sociedade civil autônoma e de se constituírem esferas públicas, a partir da noção de *agency* e da articulação entre os direitos civis, sociais e

³⁴ Avritzer (1999:178) argumenta que na visão habermasiana o surgimento da esfera pública tem relação com a forma de dominação da própria burguesia, fundamentada na separação entre o público e o privado e entre o privado e o íntimo, o que possibilita a conformação de uma esfera pública com três características: (i) “a idéia do uso público da razão estabelecendo um princípio de igualdade entre os indivíduos”; (ii) a “ampliação do assim chamado domínio público”, trazendo para o debate político novas questões antes monopolizadas por instituições específicas; (iii) a incorporação do princípio da inclusão, possibilitando a ampliação “dos temas e dos participantes de um processo racional de discussão, ambas inerentes à própria modernidade.”

políticos. É exatamente por isso que entendemos a importância de incorporar as contribuições de Habermas, não para negar a concepção de democracia de O'Donnell, com a qual nos identificamos, mas para aprofundar certos aspectos relacionados à legitimidade e representatividade dos regimes democráticos, tanto no sentido de discutir algumas das chamadas liberdades fundamentais para a realização de eleições livres e competitivas, como no de identificar alguns critérios sobre o próprio exercício de poder em um sistema democrático, o que, como já vimos, O'Donnell não aborda em sua teoria democrática. Assim, o que nos interessa na abordagem de Habermas poderia ser traduzido em dois novos aspectos, complementares às características associadas anteriormente a democracia:

h) Na dinâmica democrática, a base social das esferas públicas – constituídas a partir da atribuição universalista de liberdades políticas e da aposta incluyente – é a sociedade civil autônoma, formada por uma diversidade de associações e organizações livres, não-estatais e não-econômicas, que expressam os problemas sociais vividos nas esferas privadas, fazendo a mediação entre a esfera pública e o complexo institucional – os órgãos de administração pública e o parlamento –, através da formação de arenas nas quais se formam opiniões públicas e se travam disputas e lutas sociais, que são a base para tomadas de posição e deliberações pelo governo sobre matérias relevantes para toda a sociedade e que têm impacto sobre os próprios direitos sociais, civis e políticos que definem a *agency*. Ao mesmo tempo, a existência da sociedade civil autônoma e a constituição de esferas públicas operam na articulação entre os direitos civis e sociais, de um lado, e os direitos políticos, de outro, e na mediação entre agentes portadores de direitos e governo, através da formação democrática da opinião e da vontade.³⁵ Portanto, se em O'Donnell a própria idéia de *agency* já forma um embrião de esfera pública, esta, em Habermas, constitui-se como esfera pública política, tendo por base a existência de uma sociedade civil autônoma.

i) O exercício da autoridade e do poder, na democracia, é resultado das interações entre a legitimidade (vontade) conferida por eleições institucionalizadas

³⁵ No que se refere a relação entre sociedade civil, esferas públicas e governo, é interessante notar que Tocqueville (1987:397) já estabelecia uma estreita ligação entre as associações civis e as associações políticas: “em todos os povos onde a associação política é proibida, a associação civil é rara. É muito pouco

constitucionalmente e as esferas públicas mobilizadas culturalmente através das associações e organizações da sociedade civil. Portanto, a política deliberativa está fundada tanto em processos institucionalizados por meio de uma constituição e da normatização do exercício do poder quanto na relação com arenas formadas pelas esferas públicas. Quando essas arenas constituem canais intermediários entre os representados e os órgãos representativos – institucionalizados ou não –, na forma de mecanismos e procedimentos que vinculam a esfera das decisões do governo e a sociedade civil, podemos ter uma resposta – ao menos parcial – ao caráter conflitante da dinâmica poliárquica contemporânea, na medida em que aumenta o número de interesses e de segmentos que se fazem representar nas esferas decisórias, gerando processos de formação democrática da opinião e da vontade que garantem maior representatividade e legitimidade ao governo e a suas decisões.

Com base nos pressupostos e na concepção de democracia aqui apresentada, vamos a seguir discutir e identificar a existência de aspectos particulares relacionados à democracia municipal no Brasil, tendo em vista que muitas das características anteriormente referidas dizem respeito à natureza do regime nacional de governo e, por vezes, à própria natureza do Estado nacional. E com base nas características da democracia municipal vamos discutir as transformações nas instituições de governo local e avaliar os limites e as possibilidades para o desenvolvimento de um modelo de governança democrática das cidades.

2.2. Poliarquia e Governança Local

Considerando nossa concepção de regimes democráticos, ou poliárquicos, interessa-nos determinar os aspectos que podem caracterizar o governo local como democrático, tendo em vista que a esfera municipal está subordinada à institucionalidade definida no plano nacional pelo Estado e pelo regime de governo. Segundo essa premissa, parece inconcebível a existência de um regime de governo local democrático, se o regime nacional não for democrático, já que aspectos fundamentais relacionados ou à realização de eleições ou à existência de liberdades estariam gravemente comprometidos. Nessa

provável que isto seja o resultado de um acaso; mas deve-se concluir daí, pelo contrário, que existe uma

hipótese, seria necessário um regime que combinasse constrangimentos à democracia no plano nacional e amplas liberdades no plano local, o que, convenhamos, é bastante contraditório e de difícil verificação na realidade concreta.

No entanto, o inverso não parece evidente: um regime democrático de governo no plano nacional não implica necessariamente governos locais democráticos. E isso pelo fato de estarmos tratando com um aspecto fundamental do sistema legal e institucional: sua efetividade em contextos sociais concretos e históricos.

Para O'Donnell (1999:620) a efetividade, ou validade, de um sistema legal representa “o grau em que esse sistema de fato ordena as relações sociais”. O autor afirma, sem aprofundar, que a efetividade de um sistema legal está relacionada ao seu “entrelaçamento” em duas dimensões; a vertical, que constitui a articulação entre os diferentes órgãos públicos, e a horizontal, que constitui a adequação e o controle sobre a conduta de cada funcionário público³⁶. Nesse sentido, a idéia de entrelaçamento nos remete à questão das condições de funcionamento efetivo do sistema legal. E é exatamente a discussão sobre a efetividade que leva O'Donnell a identificar na fragilidade dos Estados (resultado do baixo grau de entrelaçamento do seu sistema legal) “uma das características mais perturbadoras e desconcertantes de muitas das novas democracias” (*ibid.*, p. 621).

Em nossa opinião, a análise de Wanderley Guilherme dos Santos sobre as dificuldades governativas no Brasil também poderia ser traduzida na problemática do grau em que o sistema poliárquico é capaz de ordenar as relações sociais no Brasil, ou seja, no grau da sua efetividade. Para Santos, apesar de a sociedade brasileira cumprir os requisitos básicos de uma ordem poliárquica – a institucionalização da competição pelo poder e a extensa participação política –, verifica-se uma contradição expressa na

relação natural e talvez necessária entre esses dois gêneros de associação.”

³⁶ O'Donnell (1999:620) estabelece as duas dimensões do entrelaçamento vertical e horizontal a partir de exemplos. No caso do plano vertical, ele se refere à decisão de um juiz sobre uma ação criminal, que deve ser seguida pela ação da política, de promotores, de advogados de defesa etc. No plano horizontal, o autor se refere ao fato de todos os funcionários estarem sob constante controle da legalidade e adequação de suas funções pelos órgãos encarregados desse controle. Apesar de considerarmos interessante a idéia dessa dupla dimensão, não fica claro se o autor considera no plano vertical a articulação entre níveis e órgãos dos diferentes poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e se, no plano horizontal, são considerados os controles, não só sobre os funcionários, mas sobre os distintos órgãos de um mesmo nível de governo (secretarias no plano do governo executivo, por exemplo). De qualquer forma, achamos que essa dupla dimensão tem relação com os diferentes níveis e órgãos da burocracia estatal.

existência de um híbrido institucional, “que associa uma morfologia poliárquica, *excessivamente legisladora e regulatória*, a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico.” (Santos, W. G., 1994:79, grifos no original) Assim, teríamos a existência e o funcionamento de instituições poliárquicas formais, em convivência com uma cidadania não-poliárquica, expressa pela baixa capacidade participativa, pela reduzida taxa de demandas, pelo descrédito na eficácia do Estado e pela existência de uma cultura cívica predatória. O resultado desse híbrido, segundo o autor, “faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico.” (*Ibid.*, p. 80) Dessa forma, a razão central para a baixa efetividade da nossa ordem poliárquica estaria vinculada às características da nossa cultura cívica, identificada por Santos como o principal elemento na eficácia das políticas governamentais. Nos termos formulados por O’Donnell, a conclusão parece evidente: nosso sistema poliárquico não seria, portanto, capaz de ordenar as relações sociais tendo baixa capacidade de efetividade. No entanto, o autor – tanto quanto Santos ao tratar das dificuldades governativas – analisa a efetividade do sistema poliárquico a partir da identificação de suas características e determinações no plano do regime nacional.

Mesmo que O’Donnell não desenvolva o argumento, nosso entendimento é que a idéia de entrelaçamento enquanto conexões necessárias nos permite pensar outro aspecto fundamental do funcionamento efetivo do regime democrático: a democracia municipal. É verdade que a relação do sistema legal com a burocracia estatal, nos sentidos vertical e horizontal assinalados pelo autor, a rigor já abrange parte do aparato institucional municipal, que obviamente faz parte do Estado. No entanto, ao destacar a dinâmica democrática local, torna-se possível compreender aspectos relacionados ao entrelaçamento do sistema que são fundamentais para a efetividade do regime democrático e que não estão contidos na análise desenvolvida por O’Donnell. A nosso ver, é exatamente o entrelaçamento entre o sistema legal – como expressão institucional do regime democrático de governo – e o município que pode elucidar as características particulares da democracia local. Isso porque a relação do cidadão com o sistema legal é mediada, em muitos aspectos, pelo município enquanto entidade política e administrativa autônoma. Como vimos no Capítulo 1, essa mediação cresce como resultado da descentralização política institucional em curso, que vem fortalecendo a esfera local de

governo por meio da atribuição de novos papéis aos municípios e da municipalização de diversas políticas públicas, antes sob responsabilidade direta de âmbitos mais centralizados do governo. E como o ordenamento concreto das relações sociais está ligado exatamente ao exercício efetivo dos direitos e das liberdades associadas (sempre segundo as definições do sistema legal), consideramos a efetividade também como uma função do entrelaçamento do sistema legal à dinâmica democrática municipal, nos aspectos necessários ao exercício efetivo da cidadania política pelos cidadãos.

Argumentamos, então, que a questão da efetividade do sistema legal nos parece pertinente para pensar as próprias características da democracia local. Para desenvolver nosso ponto de vista, recuperamos a concepção de democracia com a qual estamos trabalhando. Em resumo, verificamos que um regime poliárquico ou democrático tem duas dimensões fundamentais: primeiro, é um regime representativo de governo, no qual o único processo de acesso às principais posições de governo se dá por meio de eleições competitivas, resultado de uma aposta institucionalizada, universalista e incluyente, que implica nos direitos de votar e de ser votado garantidos para todos os indivíduos. Segundo, é um regime no qual o sistema legal garante algumas liberdades e direitos fundamentais que determinam a cidadania política – fundada na constituição da *agency* (sujeito moral dotado de razão e autonomia) –, que é parte constitutiva da cidadania civil e social atribuída pelo mesmo sistema legal. Mas a própria atribuição dessas liberdades e a constituição da *agency* geram esferas públicas que têm por base associações e organizações da sociedade civil que interagem com o poder constituído e geram a legitimidade para o exercício da autoridade e do poder.

Sob o ponto de vista formal/legal, vemos que essas duas dimensões estão ancoradas em um sistema legal, definido pelo Estado Nacional enquanto entidade territorial, que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania, ou seja, que garante a atribuição universalista e incluyente desses direitos. No entanto, tendo em vista a relativa autonomia da esfera local de governo, o exercício efetivo da dinâmica democrática no plano municipal, por meio tanto da competição institucionalizada pelo poder (eleições para ocupação dos cargos de governo) como da garantia dos direitos de cidadania e da extensa participação política (liberdades associadas) depende do

entrelaçamento do sistema legal ao município em pelo menos dois aspectos³⁷: nas condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania e nas características do contexto social geral, em que se destacam duas questões em especial, a cultura cívica e a conformação de esferas públicas. Vejamos cada uma dessas dimensões.

(i) As condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania. Apesar de o rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais ser definido pelo sistema legal em âmbito nacional, os municípios podem ter autonomia em certas esferas capazes de alargar, ou mesmo de restringir, o exercício efetivo desses direitos. Tomemos, por exemplo, o direito à informação. Um município pode ter autonomia para instituir formas mais democráticas de acesso às informações sobre sua realidade social ou sobre seu orçamento municipal – através, por exemplo, de bancos de dados informatizados ou da divulgação de planilhas orçamentárias de domínio público –, que podem ser decisivas para tornar a disputa pelos postos no governo mais competitiva entre os diferentes grupos sociais. E, principalmente no que se refere aos direitos sociais, os municípios podem desempenhar um papel terminante no exercício desses direitos, por meio da regulamentação das políticas urbanas, de educação, de saúde, dos transportes, referentes à criança e aos adolescente etc. E na nossa concepção, como vimos anteriormente, a própria definição dos direitos políticos está associada ao campo mais amplo dos direitos civis e sociais. Portanto, o alargamento desses direitos pode ser essencial na habilitação dos cidadãos à participação na vida política da cidade, ou, dito de outra forma, pode ser essencial na constituição da *agency*.

Mas ao focalizarmos a questão da habilitação dos cidadãos, não há como deixar de enfrentar um dos pontos mais complexos na teoria democrática: as desigualdades sociais. Ao assumirmos a concepção de *agency* e ao trabalharmos com o nexo entre direitos políticos, civis e sociais, estabelecemos um vínculo indissociável entre a questão

³⁷ Queremos deixar claro que quanto ao entrelaçamento do sistema legal com os órgãos públicos e seus funcionários, estamos de acordo com as duas dimensões, horizontal e vertical, apontadas por O'Donnell (1999: 620-621), que indicam a necessidade de entrelaçamento entre a “vasta e complexa rede de instituições estatais que atuam no sentido de assegurar a efetividade do sistema”. Para nós, a base para esse entrelaçamento é a existência de características clássicas da burocracia de tipo weberiana (coesão, disciplina, capacidade técnica e o enraizamento de um *esprit de corps*), fundamentais para a garantia tanto da autonomia do Estado em relação aos grupos de interesse como da própria esfera pública (conforme vimos no Capítulo 1). No entanto, além dessa, estamos chamando a atenção para a necessidade de outras conexões entre o sistema legal e os municípios, para que a dinâmica democrática no plano local seja de fato efetiva.

da democracia e as desigualdades sociais, mesmo reconhecendo os limites de indeterminação que a cercam. Também aqui sabemos que existe um componente macroeconômico e político, de natureza nacional e internacional, mas o que queremos destacar é que a expressão dessas desigualdades no plano local pode variar segundo a autonomia e as opções dos municípios.

Nesse sentido, entendemos que a habilitação está relacionada aos atributos da *agency* como condição fundamental para a efetividade da democracia (característica da inclusividade de um regime democrático) e associada não apenas à existência dos direitos formais, mas às possibilidades de inclusão social dos cidadãos na dinâmica democrática. Ou seja, a habilitação diz respeito às condições necessárias ao exercício da autonomia requerida pela condição de sujeito dotado de razão e capaz de tomar decisões em termos dos seus interesses. Assim, uma das dimensões fundamentais do entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática local está ligada exatamente à atribuição e às condições de exercício efetivo dos direitos sociais, que incidem diretamente sobre o grau de inclusão social dos cidadãos na dinâmica democrática local. Com efeito, essa dimensão, que chamamos de **inclusividade**, denota uma característica particular da dinâmica democrática local.

No Brasil, são diversos os exemplos de inovações no plano local em torno da atribuição de novos direitos sociais. E concretamente percebemos que os municípios brasileiros têm-se diferenciado no enfrentamento dos problemas da pobreza e da miséria, por meio de políticas redistributivas da renda e da riqueza produzidas no espaço das cidades; da inversão de prioridades na alocação de recursos públicos; de investimentos nas áreas da educação e da formação profissional; e de políticas de prevenção e combate à violência. Normalmente associados às políticas sociais, podemos destacar alguns dos programas inovadores implementados por esses municípios: de renda mínima/bolsa escola; habitacionais para a população de baixa renda; de urbanização de favelas; de regularização fundiária de áreas de especial interesse social; de aleitamento materno e de acompanhamento da saúde da mulher; de financiamento de empreendimentos econômicos populares através da criação de bancos do povo.

No entanto, a questão da participação política não pode ser abordada somente pelo aspecto da habilitação quanto ao acesso aos direitos de cidadania e ao enfrentamento das

desigualdades sociais. Há um componente ligado ao contexto social geral, que marca as possibilidades de participação dos cidadãos. Essa é, portanto, a segunda dimensão do entrelaçamento do sistema legal ao município, que destacamos a seguir.

(ii) As características do contexto social geral, no que diz respeito às duas questões, a cultura cívica e a conformação de esferas públicas, fundamentais para a participação dos cidadãos na dinâmica democrática das cidades.

Analisando a questão da liberdade de informação, considerada um bem público indivisível, O'Donnell (*ibid.*, p. 621) afirma que esse direito é um “dado social, uma característica do contexto social geral, que independe da vontade de cada indivíduo.” Dessa forma, para o autor, a liberdade de informação, bem como as que lhe estão vinculadas, ou seja, a liberdade de opinião e a de expressão, “abrange praticamente todos os espaços sociais, estendendo-se muito além do regime”, o que pressupõe para sua efetividade “um contexto social geral pluralista e tolerante” e “um sistema legal que lhe dê sustentação” (*ibid.*).

No entanto, apesar de o autor vincular o contexto social geral especificamente ao exercício da liberdade de informação, entendemos que o contexto social é uma variável determinante, não apenas nesse caso, mas na efetividade do sistema institucional como um todo (que como vimos representa o grau em que esse sistema é capaz de ordenar as relações sociais). Nesse sentido, identificamo-nos com a abordagem de Putnam (1996) no seu clássico estudo sobre a reforma institucional da Itália, em que o autor conclui que o contexto social determina o funcionamento e o desempenho das instituições de governo. A importância do entrelaçamento entre o sistema legal e o contexto social também pode ser reconhecida na abordagem de Wanderley Guilherme dos Santos (1994:105), para quem “a eficácia das políticas governamentais encontra-se em estrita dependência do estado da cultura cívica do país, prevacente em cada conjuntura histórica.”

Para Putnam (1996:31) o contexto social está relacionado à natureza da vida cívica, que denomina de “comunidade cívica”, caracterizada “por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração.” Em uma comunidade cívica, sublinha o autor, a cidadania se caracteriza (i) pelo interesse e pela participação na vida pública; (ii) pela igualdade política, o que implica direitos e deveres iguais para todos; (iii) pelo

compartilhamento de valores de solidariedade, confiança e tolerância, sem negar a existência dos conflitos de interesses; e (iv) pela participação dos cidadãos em organizações cívicas, que incorporam e reforçam os valores e as regras de reciprocidades da comunidade cívica (*ibid.*, p. 100-105). Na abordagem de Putnam, a cultura cívica é a expressão não apenas das regras de reciprocidade, mas da corporificação de sistemas de participação social, formados pelas associações da sociedade civil, que representam uma forma de capital social.

E nesse ponto, não há como deixar de reconhecer a proximidade nas abordagens dos autores que destacam o papel da sociedade civil organizada na conformação de uma cultura de participação na esfera pública (estamos pensando especialmente em Habermas e Putnam). Partindo desse campo teórico, argumentamos que a sociedade civil, organizada de forma autônoma e horizontal, forma a base das esferas públicas que operam na interação entre os agentes portadores de direitos (*agency*) e o governo.

No entanto, nosso entendimento é que o contexto social está referido a uma realidade territorial definida histórica e culturalmente, muitas vezes de forma heterogênea no interior de cada país, que pode determinar a configuração de diferentes culturas cívicas e, por conseguinte, diferenças significativas entre distintas sociedades civis e esferas públicas. Em outras palavras, argumentamos que diferenças históricas e culturais podem determinar culturas cívicas diferenciadas entre os municípios e estabelecer diferentes padrões de entrelaçamento entre o sistema legal e seu contexto social, gerando, portanto, diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas.

Em nossa opinião, aqui se apresenta um dos aspectos singulares mais relevantes na dinâmica democrática municipal, formado pela conformação e pela mobilização de esferas públicas locais, e por diferentes padrões de interação entre a esfera governamental e a sociedade civil. De um lado, a sociedade civil se estrutura e se organiza de forma diferenciada em cada realidade local. Se, como vimos, a sociedade civil é base social das esferas públicas, então a estruturação e a organização das associações civis no plano local têm forte incidência na conformação da esfera pública local. Assim, o perfil da sociedade civil quanto à sua maior ou menor autonomia e quanto à sua maior ou menor mobilização é decisivo para a configuração e a dinâmica do sistema de participação cívica, como

denomina Putnam. Por outro lado, cabe reconhecer que a ação governamental também é decisiva na conformação da cultura cívica, através da instituição de arenas de interação entre o governo e as esferas públicas mobilizadas culturalmente, que definem padrões diferenciados de interação entre governo e sociedade.

Nessa perspectiva, compreendemos que outra dimensão fundamental do entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática local está ligada à cultura cívica e à mobilização das esferas públicas, que é determinante no grau de participação dos cidadãos na dinâmica democrática local. Assim, esta dimensão, que denominamos de **participação social**, constitui outra característica particular da dinâmica democrática local.

Não obstante todas as determinações sobre a institucionalidade democrática de natureza nacional, podemos afirmar que há certas características da dinâmica democrática que estão relacionadas aos contextos locais, que dizem respeito ao entrelaçamento do sistema legal aos municípios e que determinam sua efetividade. Convém lembrar que em O'Donnell estão intrinsecamente vinculados e são inseparáveis estes dois aspectos da democracia, a institucionalização do regime e as condições de seu funcionamento efetivo, identificado pelas liberdades associadas. A nosso ver, a análise sobre a dinâmica democrática municipal permite avançar nessa direção. Dito de outra forma, se a institucionalidade democrática refere-se fundamentalmente ao sistema legal no plano nacional, o exercício efetivo da cidadania política refere-se em grande medida à dinâmica democrática municipal.

Retomando nossa questão inicial, procuramos discutir de que maneira as transformações recentes nas instituições de governo local interferem na afirmação do modelo de governança democrática das cidades brasileiras, entendendo por governança novos padrões de interação entre governo e sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais em um sistema político democrático (conforme Capítulo 1). Tendo por base o modelo de governança proposto por Putnam (1996:24) – demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação –, parece-nos pertinente considerar que os aspectos assinalados, relacionados ao entrelaçamento do sistema legal ao município, incidem diretamente sobre as possibilidades e os padrões de interação entre o governo e a

sociedade. A inclusividade e a participação social são condições tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais. Com essas considerações, levantamos duas proposições referentes aos municípios brasileiros:

1. Os municípios diferem muito tanto na forma como são garantidos os direitos sociais, civis e políticos aos seus cidadãos – se de bloqueio ou de ampliação desses direitos –, como no grau de desigualdades socioeconômicas, em termos de renda, educação e acesso aos equipamentos e serviços urbanos. Essas diferenças provocam grandes conseqüências na proporção de pessoas habilitadas a participar das esferas públicas e, portanto, nas possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal. A essa dimensão da governança democrática denominamos de inclusão social, que, como o eixo da inclusividade no modelo de Dahl, busca avaliar a amplitude do direito de participar na esfera pública política, ou seja, a proporção de pessoas a que os direitos e liberdades fundamentais são garantidos.

2. Os municípios diferem muito no que respeita à cultura cívica, à dinâmica da sociedade civil e à constituição de esferas públicas. Como veremos, não só o grau de associativismo da população é bastante diferenciado entre as regiões, e mesmo no interior das cidades brasileiras, como também há diferenças significativas entre os padrões associativos (tipos de associação), segundo os extratos sociais considerados. Com efeito, as possibilidades de constituição de esferas públicas e suas dinâmicas políticas são muito distintas segundo os diversos contextos sociais, heterogêneos e diversificados, da realidade brasileira. A essa dimensão denominamos de participação social ou cívica, que, como eixo da liberalização no modelo de Dahl, busca identificar a vibração das esferas públicas constituídas e a amplitude da participação sociopolítica, na forma da oposição, da contestação pública e da competição política no plano dos municípios.

Denominamos, portanto, de governança democrática, os padrões de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação social. Referimo-nos aos padrões e não a um padrão, por entendermos que o elemento definidor do modelo de governança democrática está vinculado aos arranjos institucionais, e não aos tipos de cooperação e de conflito que conformam a natureza dos diferentes pactos de relação entre governo e sociedade.

Conforme vimos no Capítulo 1, os tipos de relação estabelecidos dependem menos das parcerias como modelo institucional particular e mais da natureza das relações sociais e políticas, incluindo aí as de força entre os atores sociais. A nosso ver, o fundamental é que, qualquer que seja o padrão de interação entre governo e sociedade, ele se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre governo e sociedade. E as diferenças no grau e na forma de incorporação dessas arenas e canais podem em grande medida ser explicadas pelas diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas, que incidem sobre as possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal.

E aqui também percebemos que os municípios brasileiros têm inovado e se diferenciado entre si quanto à instituição de arenas de intermediação entre o governo e a sociedade civil, traduzida em canais de participação dos cidadãos na vida política e social, possibilitando o alargamento da esfera pública local. Nesse sentido, os municípios – ao estabelecerem esses canais intermediários entre as associações e organizações de representação de interesses dos cidadãos e as instituições clássicas do sistema representativo de governo, na forma do Poder Executivo e do Poder Legislativo – têm desempenhado importante papel nas respostas ao “crescente hiato entre as instituições políticas e o corpo social” (Santos, W. G., 1988:218), que podem ser decisivas no grau de representatividade e na legitimidade do próprio governo local. A estrutura e o funcionamento dos Conselhos Municipais reforçam essa assertiva. Os Conselhos foram amplamente difundidos a partir da Constituição Brasileira de 1988, e constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas. Obrigatórios por lei federal em diversos setores (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho), os Conselhos Municipais se diferenciam de acordo com o município: (i) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; (ii) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e (iii) pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição. Nesse sentido, entendemos que os Conselhos Municipais são a

maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local.

Assim, podemos afirmar que um dos principais problemas da nossa democracia pode estar relacionado exatamente ao baixo grau de entrelaçamento entre nosso sistema legal e os municípios, seja pela fragilidade dos mecanismos locais de garantia dos direitos de cidadania e o alto grau de desigualdades sociais, seja pelo padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação de esferas públicas e a participação da sociedade, impedindo a instauração do modelo de governança democrática.

Partindo dessa abordagem, consideraremos as duas dimensões da dinâmica política municipal que caracterizam o modelo de governança democrática – a inclusão social e a participação cidadã – e discutiremos as diferentes abordagens teóricas sobre esses temas, tendo em vista seus impactos sobre a gestão da cidade. Na questão da inclusão social, parece-nos necessário entender e problematizar o novo contexto de transformações econômicas e sociais em curso, principalmente levando em conta os riscos de aumento da exclusão social produzida pelo processo de globalização das economias no âmbito mundial, e discutir seus impactos sobre as possibilidades de inserção e participação social na dinâmica democrática das cidades. Enfim, procuraremos examinar as condições para a constituição de um ambiente social propício à participação cívica na dinâmica das cidades.

2.3. Governança Democrática, Inclusividade e Desigualdades Sociais

Quanto às condições de inclusão e às desigualdades sociais, são estes os aspectos mais importantes:

1. Existem – e quais seriam elas – condições para a habilitação dos cidadãos à participação na dinâmica democrática das cidades?
2. Existem – e quais seriam elas – condições político-institucionais que podem favorecer a superação dos problemas gerados pelas desigualdades sociais e desenvolver condições para o exercício dos direitos e liberdades associados?

Partindo da nossa discussão sobre democracia, vimos que a inclusividade e a universalidade são características do regime democrático, expressas na garantia dos

direitos de votar e de ser votado para todos os indivíduos, e na suposição de que os eleitos sejam a expressão da vontade dos cidadãos e de que as preferências destes sejam consideradas na conduta do governo. O regime democrático tem por base um sistema legal, que respalda essa atribuição universalista e incluyente, e define quem são os portadores de direitos de cidadania política. Ao mesmo tempo, vimos também que o direito de votar e de ser votado, expressos nesse sistema legal, estabelecem um agente (*agency*), autônomo, racional e responsável, capaz de tomar decisões sobre sua própria vida. Nesse sentido, a cidadania política só pode ser concebida no contexto dos direitos subjetivos, civis e sociais, que produzem um nexos indissociável entre direitos humanos e soberania popular, ou seja, entre a esfera dos direitos civis e sociais (Estado de Direito) e a esfera dos direitos políticos e os procedimentos democráticos (Estado Democrático).

Portanto, mesmo reconhecendo toda a indeterminação que envolve a questão, nossa concepção indica que a habilitação dos cidadãos à participação na dinâmica democrática está associada a dois requisitos fundamentais: o exercício dos direitos políticos, incluindo os direitos de votar e de ser votado (cidadania política) e o exercício dos direitos civis e sociais (cidadania civil e social), que juntos estabelecem a *agency*. A indeterminação e a subjetividade que marcam a definição dos direitos requeridos para o exercício da cidadania política, marcam também a própria dinâmica democrática, cuja característica singular é exatamente a disputa em torno dessa definição (em torno das condições de habilitação e da própria *agency*), que sofre variações relacionadas ao contexto dos diferentes países e épocas históricas.

O'Donnell identifica dois tipos de pobreza que impedem o exercício dos direitos fundamentais requeridos pela dinâmica democrática: a pobreza legal e a pobreza material. A primeira, marcada pela baixa efetividade do sistema legal, que ocorre não só em muitas regiões dos países em desenvolvimento, mas também nas periferias de muitas cidades³⁸. A segunda, evidentemente, marcada pelas situações de carências básicas para a sobrevivência humana, na ausência de oportunidades e de recursos materiais e educacionais. O autor destaca duas questões que devem ser enfrentadas pela democracia, por impedirem o exercício de aspectos fundamentais da autonomia requerida pela *agency*:

³⁸ O'Donnell (1999:623-624) se refere a essas áreas como “zonas pardas” e destaca que “parte do problema está em que essas ‘zonas pardas’ têm crescido, em vez de diminuir, nos últimos vinte anos, muitas vezes já sob regimes democráticos.”

“uma é a simples e trágica situação das centenas de pessoas cujo desenvolvimento físico e emocional é ‘atrofiado’ pela desnutrição e pelas doenças típicas da extrema pobreza”, que caracteriza a questão da miséria; e a outra é a questão do constante temor à violência, que marca a vida de muitas pessoas que vivem em países de baixa efetividade do sistema legal ou que pertencem a grupos discriminados (O’Donnell, *op. cit.*, p. 623-625).

Nesse ponto, estamos totalmente de acordo com O’Donnell quando afirma que, a partir dessa concepção, é insustentável a posição dos autores que argumentam que as situações de pobreza (material ou legal) não têm relevância para a teoria democrática, com base na justificativa de que essa teoria relaciona-se com a análise de um regime e de que, portanto, é necessário isolar as variáveis legais, sociais e econômicas.

Mas se a questão é simples quando se pensa em situações extremas ou polares (situações de ameaça de morte ou de miséria social, por exemplo), ela se complica em outras situações, em que a atribuição de direitos é resultado da disputa política e simbólica dos diversos grupos sociais. Nestas, como afirma O’Donnell (*ibid.*, p. 614-615), a indagação sobre as condições que permitem ou não o exercício da cidadania política será sempre um problema teórico, quanto à concepção de democracia da sociedade, e um problema moral, quanto à concepção de ser humano como indivíduo autônomo.

Mas se é impossível determinar com precisão as condições necessárias para a habilitação social, ou seja, para o exercício da cidadania política, é possível com base nessa concepção afirmar que as desigualdades sociais produzem desigualdades nas condições de exercício da cidadania, e, portanto, desigualdades de poder. Ou seja, dada uma determinada sociedade em que os cidadãos tenham acesso diferenciado aos direitos de cidadania e às suas condições de vida, podemos afirmar, então, que são desiguais as condições de participação na competição política, o que gera desigualdades de poder, não provenientes da dinâmica democrática, mas das condições sociais da disputa. Quando essas desigualdades sociais impedem o acesso de parcelas da sociedade a determinados recursos ou habilidades necessários à participação social, geram, então, condições adversas à inclusão, ou, condições de não-inclusão.

Dahl (*op. cit.*, p. 109) já chamava a atenção para a relação entre desigualdades e regimes poliárquicos. Para o autor, “as poliárquias são particularmente sensíveis aos efeitos de desigualdades extremas”. As desigualdades extremas são desfavoráveis à política competitiva e às poliárquias porque podem provocar um sentimento de desaprovação e insatisfação de setores sociais, levando ao amplo descompromisso com o regime. Tal situação poderia levar a uma perda de legitimidade, que pressionaria o governo a tomar medidas que enfraqueceriam a competição política e a inclusão da população na dinâmica sociopolítica, aproximando-se das características de um governo de oligarquia fechada (*Ibid.*, p. 109-110). Em outras palavras, as desigualdades sociais extremas podem debilitar a governança democrática.

No entanto, nossa abordagem se diferencia da abordagem de Dahl, porque concebe a igualdade de condições no exercício da cidadania como um componente do próprio modelo da poliárquia. Dito de outra forma, as desigualdades – precisamente as desigualdades que impedem o acesso aos recursos e habilidades necessários ao exercício dos direitos e à participação social – não somente provocam impactos nos regimes poliárquicos, elas são situações de não-poliárquia. Nesse sentido, um regime com fortes desigualdades não poderia ser considerado uma poliárquia porque não é universalista, incluyente, e porque impede a ampla competição pelos postos de poder. Aqui nos aproximamos da abordagem de Held (1997:80), para quem a própria idéia de democracia está fundada na idéia de autonomia política dos indivíduos de uma sociedade. Mas essa autonomia só será efetiva se as pessoas gozarem de direitos iguais na sociedade. Nessa concepção, com a qual estamos de acordo, há um claro alargamento da esfera de direitos, na medida em que para o autor “uma cidadania livre e igual requer não apenas direitos e deveres formais no domínio da política e da sociedade civil – embora ela os requeira – mas também acesso às habilidades, recursos e oportunidades para fazer que estas estipulações formais contem na prática.”

Held indica sete “locais de poder”, que deveriam ser traduzidos em direitos, para possibilitar a participação igualitária das pessoas na sociedade. Assim, associado a cada lugar haveria um feixe de direitos, da seguinte forma: corpo/saúde; bem-estar(*welfare*)/social; cultura/cultural; associações civis/civil; economia/econômico; relações coercitivas e violência organizada/pacífico; instituições reguladoras e

legais/público. As desigualdades sociais geradas em quaisquer desses lugares (situações denominadas pelo autor “nautonomia”, ou seja, ausência de condições para o exercício da autonomia) originariam assimetrias de poder que impediriam o exercício igualitário da autonomia. O autor sublinha que a autonomia democrática não é o mesmo que igualdade, mas se refere a oportunidades participativas igualitárias. Por isso, para Held, a democracia “acarreta um conjunto de direitos e deveres” que garantam a “autodeterminação e a justiça social igual para todos” (*Ibid.*, p. 80-83).

O interessante na análise de Held é que ela se aproxima da concepção de *agency*, concebida como agente dotado de autonomia e razão, já que para O’Donnell a *agency* demanda um tratamento equitativo em torno das condições efetivas de exercício da cidadania. Como dissemos, a concepção de *agency* e o nexo entre direitos políticos, civis e sociais estabelecem um vínculo indissociável entre a questão da democracia e as desigualdades sociais.

No entanto, nos deparamos exatamente com o atual aprofundamento das desigualdades sociais, que reflete a situação gerada pelo conjunto de transformações na ordem econômica capitalista internacional, identificado correntemente pelo processo de globalização. Para Castells (1991), nas condições criadas pela nova economia, uma proporção importante da população mundial está passando de uma situação estrutural de exploração para uma posição estrutural de irrelevância, em que, em razão da sua situação educacional e social, não consegue se inserir na nova ordem produtiva baseada no domínio da ciência e da tecnologia, que dissocia produtividade e emprego e absorve cada vez menos mão-de-obra desqualificada. Na literatura, diversos autores chamam a atenção para a nova questão social³⁹ decorrente desse contexto.

Dupas (1999:194) analisa o fenômeno da exclusão na sociedade contemporânea, em que considera a pobreza sua principal dimensão. A pobreza é entendida pelo autor como “a incapacidade de satisfazer necessidades básicas”. Mesmo reconhecendo que a pobreza compreende outras dimensões sociais mais complexas, relacionadas à vida comunitária e a

³⁹ Entendemos, como diz Castel (1998:41), que a questão social “pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto.”

dimensões não-mercantis⁴⁰, o autor considera que devido à complexidade do tema é mais adequado um enfoque da pobreza centrado “na dificuldade de acesso real aos bens e serviços mínimos adequados a uma sobrevivência digna.” (*Ibid.*). Para o autor, “nas sociedades contemporâneas, esse acesso é balizado por duas vertentes: a renda disponível, normalmente fruto do trabalho, e as oportunidades abertas pelos programas públicos de bem-estar social (*welfare state*)” (*ibid.*, p. 34), o que o leva a optar por um enfoque da questão da exclusão centrado na “possibilidade de inserção ou não dos indivíduos no sistema produtivo” (*Ibid.* p. 195). A questão para a qual Dupas chama a atenção é o risco do agravamento da exclusão social resultante do processo de globalização, em razão da formação de “um novo paradigma de emprego, mais flexível, mais precário e desprovido das garantias de estabilidade associadas ao padrão convencional. O sentimento de desamparo é reforçado pelo fato de o Estado – desde o pós-guerra identificado como o guardião das garantias sociais – estar passando por forte reestruturação e discutindo essa função.” (*Ibid.* p. 194)

A argumentação de Castel (1993), apesar de caminhar na mesma direção, dá mais ênfase às redes de solidariedade e de filiação social. O autor entende que o problema não se limita ao aumento do número dos desprovidos, mas ao crescimento da distância que os separa das formas de integração na vida social, residindo aí o risco de fragmentação social. Esse quadro reaperceberia na atualidade o debate sobre os excluídos e a exclusão social. Para Castel, a exclusão social deve ser entendida não como um estado, mas como um processo, o que torna necessário relacionar o que se passa nas situações de marginalidade extrema e de pobreza absoluta com as situações de vulnerabilidade. Assim, o autor distingue esquematicamente três zonas de coesão social: zona de integração, que como o próprio nome indica representa as situações de integração através do trabalho e das redes de solidariedade, que marcaram a própria condição salarial da sociedade industrial moderna, em que o Estado de Bem-Estar desempenha um papel central; zona de vulnerabilidade, que se caracteriza fundamentalmente pela precariedade nas relações de trabalho e pela

⁴⁰ Nesse ponto, o diálogo de Dupas é, sobretudo, com Amartya Sen, na sua crítica ao enfoque do desenvolvimento humano centrado no atendimento às necessidades básicas, principalmente concentrada no acesso à renda e ao trabalho – o que denomina de enfoque de realizações. Sen contrapõe a esse enfoque o que denomina de enfoque das capacidades, centrado nas condições de liberdade de escolha dos indivíduos na sociedade (Sen, 1993). Apesar de levar em consideração os argumentos do autor, Dupas opta por ter como foco de análise a inserção dos indivíduos no sistema produtivo.

fragilidade de suportes relacionais, basicamente proporcionados pela rede familiar e pelas instituições do Estado; e zona de exclusão, que se configura pelas situações de marginalidade e de desfiliação às redes societárias, em que por filiação social se entende a integração com a sociedade através do acesso aos direitos e às redes de proteção social⁴¹. A característica nova da conjuntura atual seria a tendência ao crescimento da vulnerabilidade, por meio da precarização das relações de trabalho e da fragilização das redes de assistência social: “o núcleo da questão social hoje seria, pois, novamente, a existência de ‘inúteis para o mundo’, de supranumerários e, em torno deles, de uma nebulosa de situações marcadas pela instabilidade e pela incerteza do amanhã que atestam o crescimento de uma vulnerabilidade de massa.” (Id., 1998:593)

Mesmo admitindo que os impactos do processo de globalização são diferenciados não só entre os países, mas também em seu interior, a questão é reconhecer que a vulnerabilidade e a exclusão estão aumentando e causando graves conseqüências às cidades, em um contexto de valorização da esfera local como aquela capaz de operar as mudanças sociais necessárias à maior eficiência e competitividade econômicas e, portanto, capaz de atrair investimentos e se inserir na dinâmica da globalização.

Nos últimos anos, têm-se observado o crescimento das ocupações desordenadas nas periferias e o crescimento da violência urbana. O conjunto das transformações recentes, embora originado pela agudização da crise econômica e social no plano internacional, atua com mais intensidade nos países periféricos e tem aprofundado, com efeito, a exclusão social e as situações de vulnerabilidade e precarização, agravando o perigo de dualização das cidades, não mais nas partes legal e ilegal, mas nos circuitos integrados à globalização e nos que são dela excluídos. Uma boa ilustração desse quadro é encontrada no estudo de Wacquant (1992) sobre os guetos americanos no pós-guerra, em que o autor chama a atenção para os riscos de aparecimento de uma nova marginalização ocasionada pela dualização do mercado de trabalho, pela informalização da economia e pelo aumento do desemprego. A população negra americana marginalizada tenderia a se concentrar em

⁴¹ Para Castel (1998:568-569), a exclusão social não representa “uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas.” A situação de exclusão seria representada por um desligamento duradouro da relação com o centro da sociedade, apesar de manter sua dependência com este. Nesse sentido, o autor entende que a qualificação de desfiliado é mais adequada que a de excluído.

espaços estigmatizados, provocando uma mudança na representação do lugar comunal, antes concebido como positivo, de trabalhadores, e agora considerado como negativo, dos pobres, e, portanto, produzindo uma alienação territorial. O contexto de fragmentação de classe e de desproletarização característico do atual modelo de acumulação, redundaria, com efeito, numa fragmentação social e simbólica que dificultaria ou mesmo bloquearia a linguagem capaz de construir redes sociais e um projeto coletivo.

Não há como escapar, a questão das desigualdades está no centro da nova questão social, tornando-se relevante para a reflexão das possibilidades de instauração do modelo de governança democrática no plano local. No entanto, partindo da abordagem da exclusão centrada na inserção dos indivíduos no sistema produtivo, percebe-se que são pequenas as possibilidades de respostas das esferas municipais de governo, já que a estrutura de empregos vincula-se à estrutura e à política produtiva de cada país (política industrial, agrícola e comercial) e é diretamente influenciada pela lógica das cadeias globais. Seria exigido, portanto, um papel ativo dos Estados nacionais na normatização, regulamentação e articulação dos negócios privados, na perspectiva de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social (Dupas, 1999). Assim, qualquer política municipal é limitada por esse quadro de referência nacional. Logo, contextos municipais de grandes desigualdades sociais são adversários e limitam as possibilidades de constituição do modelo de governança democrática.

Mas apesar de reconhecermos as limitadas capacidades das esferas locais para enfrentar o fenômeno da exclusão social, nossa abordagem em torno das desigualdades sociais permite identificar possibilidades de intervenção no plano local, pelo menos em dois componentes fundamentais à integração social:

Primeiro, as redes de solidariedade e de filiação social. A nosso ver, constituem componentes fundamentais de integração social, uma vez que sem elas quais aprofundam-se os riscos de fragmentação do tecido social. É verdade que essas redes se estruturaram fundamentalmente em torno da sociedade salarial, centralizada no Estado de Bem-Estar, mas também envolvem a família e a rede de organizações sociais. Mas o fato é que a descentralização e a municipalização das políticas sociais fazem que muitas das funções do Estado de Bem-Estar Social sejam transferidas para as esferas locais, principalmente no tocante à assistência social (sobretudo ligada à proteção da família, da

criança e adolescente, dos idosos, e da mulher), à saúde e à educação, abrindo possibilidades de intervenção da esfera local de governo, no sentido do fortalecimento dessas redes, na forma de uma espécie de *welfare* municipal.

Segundo, a esfera da habilitação da autonomia dos cidadãos para sua participação social e política (a habilitação da *agency*). As desigualdades nas condições de exercício da autonomia, em torno dos locais de poder propostos por Held, geram assimetrias de poder. O interessante dessa abordagem é não apresentar o debate em termos de habilitação e desabilitação, mas em termos das desigualdades de condições para a habilitação dos cidadãos. Assim, não significa que a desigualdade social em uma esfera de poder represente a desabilitação completa de um determinado grupo social, mas apenas que as condições de habilitação desse grupo são desfavoráveis em relação aos demais. A análise dos locais de poder revela que a autonomia relativa da esfera local possibilita aos governos municipais intervir no sentido tanto de alargamento do feixe de direitos civis, sociais e políticos relacionado a cada local de poder, como no empoderamento (*empowerment*) dos grupos em situação de desigualdade social, o que depende obviamente das condições institucionais, no que se refere à esfera de autonomia, às áreas de atuação, à capacitação técnica e aos recursos orçamentários à disposição dos municípios.

Portanto, sejam quais forem as fontes das desigualdades, elas interferem na habilitação dos membros de uma sociedade no exercício dos seus direitos de cidadania e na sua participação social e política. Mas, apesar dessas desigualdades, o pertencimento dos cidadãos às redes de solidariedade e de filiação social constitui um mecanismo de integração social e de habilitação dos indivíduos. E aqui se destaca o papel integrador das associações e organizações da sociedade civil autônoma. Fazendo a mediação entre os agentes portadores de direitos e o governo, a sociedade civil torna-se a base das esferas públicas e possibilita inclusive a disputa em torno dos direitos e das condições que definem a autonomia dos cidadãos, disputa constitutiva da própria dinâmica democrática. Ou seja, a própria participação social e política incide sobre a habilitação dos cidadãos no exercício da sua autonomia e na efetividade da sua cidadania (sua condição de *agency*). Isso porque as esferas públicas, estruturadas a partir da atribuição universalista de liberdades políticas e da aposta incluyente, operam na articulação entre os direitos civis e

sociais e os direitos políticos. Com efeito, a desabilitação individual, gerada pelas desigualdades sociais em um local de poder, pode ser compensada pela habilitação gerada por meio do pertencimento dos membros de uma sociedade a uma organização da sociedade civil, constituindo um sujeito coletivo com capacidade de intervenção sobre a esfera pública acerca dos problemas sociais e da definição dos próprios direitos requeridos pela cidadania. Aí residiria a força dos movimentos sociais: apesar de congregarem pessoas individualmente que vivem em situações de desigualdades sociais e, portanto, em situações de desigualdade de poder, o sujeito coletivo formado a partir do pertencimento a uma organização cria a habilitação e a força social que alteram as próprias relações de poder na sociedade.⁴²

Em suma, vimos que a habilitação dos cidadãos no exercício da sua autonomia requer oportunidades e direitos iguais. Nesse sentido, consideramos que as desigualdades sociais geram situações de assimetrias de poder e de desigualdades de condições de participação social, que bloqueiam ou dificultam as possibilidades de instituição de governos locais baseados no modelo de governança democrática. No entanto, apesar das limitações, os governos locais podem intervir para ampliar o acesso dos cidadãos aos direitos sociais e políticos e habilitar, assim, os grupos em situação de desvantagem social. Um poderoso mecanismo de integração e habilitação é o pertencimento a redes de solidariedade e de filiação social, em que destacamos as organizações sociais, constituídas como sujeitos coletivos.

Então, ao mesmo tempo que desigualdades sociais produtoras de situações de desabilitação da autonomia dos indivíduos incidem sobre sua participação social, a própria participação social em organizações da sociedade civil produz situações de habilitação da autonomia dos membros de uma sociedade que incidem sobre seu acesso efetivo aos direitos sociais e políticos. Deparamo-nos assim, com a discussão sobre os mecanismos e condições para a ação coletiva e para a constituição de atores sociais.

⁴² A partir de uma provocação do Prof. Luiz César de Queiroz Ribeiro, ao discutir o tema, levantamos o exemplo do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST. Com base na nossa argumentação, diríamos que individualmente seus membros vivem situações de desabilitação social e política, em razão das situações de desigualdades sociais fundamentais requeridas pela cidadania, como o direito aos recursos necessários à sua subsistência (terra e trabalho). No entanto, o sujeito coletivo constituído pela organização

2.4. Governança Democrática, Participação Social e Políticas Públicas

Retomando a discussão sobre o modelo de governança democrática, vimos que outra característica desse modelo se refere à participação cidadã, a segunda dimensão por nós mencionada. A questão central é discutir as condições para a constituição de atores sociais e para a participação sociopolítica na gestão das cidades. Interessa-nos, neste ponto, duas questões:

1. Existem – e quais seriam elas – condições para a existência de uma cultura cívica adequada, isto é, para o desenvolvimento da ação coletiva no plano local?
2. Existem – e quais seriam elas – condições político-institucionais que podem favorecer a superação dos problemas da ação coletiva e desenvolver uma comunidade cívica?

Encontramos na literatura sobre a ação coletiva os elementos fundamentais para essa discussão, que será desenvolvida no diálogo crítico com autores de diversos matizes teóricos, que se diferenciam segundo a maneira como formulam a relação entre os atores e seus condicionantes histórico-culturais, na explicação da ação coletiva. Pela sua centralidade no debate, iniciaremos com a abordagem conhecida como individualismo metodológico e sintetizaremos posteriormente as principais críticas e o posicionamento de diversos autores identificados com outras correntes teóricas.

O individualismo metodológico se caracteriza por acentuar a importância do comportamento e das escolhas individuais na determinação da ação coletiva. Seus autores têm desenvolvido estudos em que procuram entender como os indivíduos podem cooperar uns com os outros sem estarem constrangidos a fazê-lo, ao mesmo tempo que cobram das abordagens macrossociais explicações no plano do comportamento individual. Com base na teoria dos jogos, esses trabalhos partem da compreensão de que indivíduos racionais vão ter preferência por comportamentos que possibilitem maximizar seus interesses em uma dada situação.

Essa abordagem se afirma como uma corrente teórica que concebe que toda explicação social deve ter seu poder explicativo a partir do comportamento dos indivíduos. Como afirmam Wright *et al.*, (1993:191), o individualismo metodológico

do MST habilita seus membros à participação social e política e possibilita o surgimento de um dos movimentos sociais com maior capacidade de intervenção na esfera pública brasileira.

entende que “todos os fenômenos sociais são mais bem explicados pelas propriedades dos indivíduos compreendidos no fenômeno. Ou, de outra maneira, que toda explicação que envolve conceitos sociológicos de nível-macro deveria, em princípio, ser reduzida a explicações no plano-micro dos indivíduos e suas propriedades.” E acrescentam que “os individualistas metodológicos negam que categorias sociais agregadas são sempre irredutivelmente explicativas. Se uma propriedade social é explicativa, é porque pode ser reduzida a propriedades das relações entre indivíduos particulares.” (*Ibid.*, p. 197)

É nesse sentido que a lógica da ação coletiva passou a ser um tema caro aos teóricos dessa corrente, já que se torna necessário buscar explicações no âmbito da ação dos indivíduos. No plano da ação coletiva, a perspectiva do individualismo metodológico ficou reconhecida a partir da célebre formulação de Mancur Olson Jr e de sua principal obra, *The Logic of Collective Action*. Em síntese, formula-se, nessa corrente de pensamento, “que as pessoas que partilham interesses e condições de vida não agiriam coletivamente, em geral, para promover esses interesses. Mesmo que os resultados da ação coletiva fossem benéficos para todos os trabalhadores, cada trabalhador deixaria de participar se se beneficiasse dos resultados independentemente de participação.” (Przeworski, 1988:13). A formulação de Olson é a seguinte: “a não ser que o número de indivíduos seja pequeno ou que haja coerção ou algum outro mecanismo que faça os indivíduos agirem para o interesse comum, indivíduos racionais e egoístas não alcançarão seus interesses comuns ou do grupo.” (Olson, *apud* Orenstein, 1998:16, grifos no original)

No centro da formulação de Olson, está o conceito de ação coletiva enquanto “problema da coordenação de decisões privadas, quando se trata de alcançar um objetivo compartilhado.” (Olson, *apud* Orenstien, 1998:160). O principal instrumento teórico-metodológico para sustentar as conclusões da teoria da ação coletiva está centrado na teoria dos jogos, em que se destacam o conhecido *Dilema do Prisioneiro*⁴³ e o problema

⁴³ O Dilema do Prisioneiro, o mais conhecido dos jogos, parte da seguinte situação descrita por Elter (1994: 45, nota 12): “Dois prisioneiros, suspeitos de terem colaborado num crime, são colocados em celas separadas. A polícia diz a cada um que será libertado se denunciar o outro e este não o denunciar (4). Se denunciarem um ao outro, ambos receberão três anos de reclusão (2). Se ele não denunciar o outro, mas o outro o denunciar, será condenado a cinco anos (1). Se nenhum denunciar o outro, a polícia tem provas suficientes para mandar cada um à prisão por um ano (3).” Segundo o jogo, a opção mais provável de ambos os jogadores será a não-cooperação, resultando na opção (2).

do carona (*free rider*)⁴⁴. A teoria dos jogos é baseada na construção de cenários, a partir de idealizações matemáticas, que buscam simular situações de ação coletiva. Em síntese, segundo Elster (1994:45), nessas simulações há dois ou mais jogadores postos diante de escolhas entre duas ou mais estratégias, nas quais o resultado buscado é a maximização da escolha realizada por cada jogador para o seu próprio interesse. Esse resultado, no sentido dos benefícios de cada participante, depende das escolhas de todos, sendo a cooperação um dos resultados possíveis. Mas, as opções de cada jogador, pelo menos na maioria dos jogos, são realizadas sem que um tenha prévio conhecimento dos outros, não sendo possível, portanto, o estabelecimento de alianças para coordenar as decisões que serão realizadas. Além disso, as opções estratégicas de cada participante devem ser tomadas, também sem o prévio conhecimento das escolhas dos outros, porque se busca avaliar essas decisões com base na previsão que cada jogador faz do que o outro (ou os demais) irá (ou irão) fazer.

Fonte de muitas controvérsias, o individualismo metodológico foi muito debatido por autores dos mais diferentes matizes teóricos. Nesse sentido, antes de tudo, vale a pena resgatar algumas das principais críticas realizadas por Orenstein (1998) à teoria de Olson, por ser uma abordagem dentro da perspectiva de argumentação da escolha racional e da teoria dos jogos. Posteriormente, sintetizaremos alguns dos argumentos elaborados por Przeworski (1988), Santos, W. G. (1993) e Gohn (1997).

Orenstein (1998:32) parte da crítica da própria lógica do jogo do dilema do prisioneiro e desenvolve outras possibilidades para entender a ação coletiva. Sua crítica fundamental à formulação de Olson é que esse jogo tem caráter estático, isto é, de escolhas que ocorrem apenas uma vez. No entanto, “atores racionais, sejam eles indivíduos, instituições ou países raramente têm diante de si a situação simplificada de jogos que acontecem apenas uma vez. Interações estratégicas em geral são ciclos dinâmicos de repetições no interior das quais a cadeia de escolhas se complexifica”.

Essa crítica é relevante quando se considera que a teoria dos jogos parte sempre de situações sociais em que se deseja alcançar um benefício, identificado como um bem coletivo qualquer, material ou simbólico, para avaliar se nessa situação os indivíduos

⁴⁴ Dada uma situação (jogo) em que o resultado seja a produção de um bem coletivo qualquer, o *free rider* (carona) se caracteriza pela estratégia individual de deixar aos outros participantes a opção dessa provisão, beneficiando-se do bem em questão sem o custo de sua contribuição. (Orenstein, 1998:16)

terão motivação para participar e gerar uma ação coletiva capaz de produzir tal bem desejado. A decisão dos indivíduos sobre participar ou não da ação coletiva dependeria da avaliação sobre os custos de sua participação em relação às suas expectativas futuras acerca dos benefícios pessoais a serem alcançados. Orenstein discute, no entanto, que na origem de um bem coletivo existe sempre um mal coletivo que se deseja superar⁴⁵. Ou seja, em uma dada situação material ou simbólica, é o fato de ela ser indesejável para um conjunto de indivíduos (um mal coletivo) que gera o desejo por um bem coletivo que represente a superação da situação inicial indesejada. Ao utilizar o conceito de mal coletivo, o autor simula jogos de situação não-finita (cujo fim é desconhecido pelos jogadores) e busca sustentar que com o passar do tempo “a cooperação vai se tornando cada vez mais universalmente provável” (*ibid.* p. 156), principalmente se os custos do mal coletivo (situação indesejada) forem crescentes com o tempo.

Outra questão relevante é a separação das etapas da ação coletiva em etapas distintas: decisão, execução e usufruto. Orenstein identifica uma “elite de referência” como “um subgrupo da população relevante capaz de projetar o bem coletivo”. Essa elite de referência “não só cumpre a primeira etapa como também organiza a próxima ao requerer a participação dos demais indivíduos na execução do bem coletivo proposto” (*ibid.* p. 157). Ou seja, dependendo do lugar social dos indivíduos, sua decisão será afetada pela sua percepção sobre a situação (mal coletivo) e sobre sua resolução (bem coletivo), além de não poder ser reduzida à questão sobre participar ou não da ação coletiva, já que envolve formas distintas de envolvimento nas diversas etapas da ação.

Mas, apesar das críticas, o autor mantém sua identidade com a matriz conceitual do individualismo metodológico, ao argumentar que, dependendo das condições, há situações em que os jogos tipo dilema do prisioneiro poderiam passar a se configurar em jogos denominados de coordenação com conflito, caracterizados por permitirem mais de uma rodada de posicionamentos pelos jogadores e uma multiplicidade de equilíbrios, e

⁴⁵ Orenstein (1998:68) define por mal coletivo “qualquer objeto ou situação que impõe custos obrigatórios e simultâneos a um conjunto de indivíduos. Suas propriedades são análogas às do bem coletivo: é indivisível em algum grau no sentido que o custo absorvido por um indivíduo não reduz o custo para os demais, é compulsório (ninguém pode se excluir de seus efeitos) e não é solidário, ou seja, o fato de poucos ou muitos indivíduos estarem submetidos ao mesmo mal coletivo que o indivíduo não afeta, para este último, sua utilidade negativa.”

indica três fatores para que o “jogo” possa ter como resultado o sucesso da ação coletiva (*ibid.*):

(i) a resolução, entre decisores potenciais, de um jogo de coordenação com conflito;

(ii) a avaliação subjetiva que os demais jogadores fazem da importância da sua participação e do retorno esperado de sua contribuição para a execução do projeto proposto;

(iii) o equilíbrio quantitativo que o autor expressa em uma equação na qual se relacionam custos, expectativas, mobilização de atores e caronas.

O interessante da abordagem de Orenstein é que ele procura superar os limites da abordagem racionalista com a introdução de dimensões relacionadas à subjetividade e à história. Assim, ao analisar as situações de equilíbrio nos jogos de coordenação utilizados, o autor afirma que “submeter a seleção de equilíbrios a um critério que depende do conteúdo matemático do jogo mas também do contexto e história é ter que aceitar o fato empírico como relevante para superar a indeterminação a que se é levado pelos postulados de estrita racionalidade dos agentes” (*ibid.* p. 125). Em um jogo de coordenação, o movimento coordenado dos jogadores em busca de uma referência comum para as expectativas recíprocas possibilita que se encontre um ponto focal a partir do qual as estratégias se organizam (*ibid.* p. 127). Para Orenstein, “depois de estabelecido com sucesso pela primeira vez, o uso repetido do ponto comum se transforma em hábito” (*ibid.* p. 129), categoria coletiva que o autor utiliza a partir de Bourdieu para “descrever tanto o ponto focal como a convenção que dá origem” (*ibid.*).

Na perspectiva de uma abordagem mais neoinstitucionalista e na discussão sobre a questão da ação coletiva na problemática da poliarquia, Wanderley Guilherme dos Santos (1993:41) manifesta sua descrença em uma lógica *geral* da ação coletiva. O argumento central do seu posicionamento fica bastante explícito nesta passagem:

Qualquer que seja a lógica, supõe-se que ela varie segundo o tamanho (pequeno ou grande) das coletividades. Mas isso não é tudo. Aparentemente a importância do tamanho do grupo deriva da estrutura do jogo (conflito) e da natureza do bem

a ser provido. A quantidade de participantes necessária à provisão de um bem, e sua efetiva participação, são logicamente condicionadas pelo tipo particular de sua interação enquanto jogadores e pela natureza dos bens a serem consumidos – agregados, indivisíveis, fungíveis e assim por diante. Há um tipo de bem em particular que parece apresentar um estranho sistema de relações entre os custos individuais de sua produção, o número requerido de produtores e a quantidade produzida. Trata-se dos bens coletivos simbólicos, tais como “ideologia”, “identidade social regulada” ou “dom”, entre outros exemplos.

O autor também utiliza o conceito de mal coletivo para qualificar a natureza do conflito e o tipo de interação social entre os atores. Nesse ponto, a não-provisão de um bem coletivo pode implicar em consumir um mal coletivo que deteriore a situação de um grupo social determinado. Analisando o início da produção de bens públicos, Santos considera a teoria de Olson insatisfatória porque parte da “suposição equivocada de que, em um grupo não privilegiado (sendo privilegiado o grupo nos quais alguém ou alguns, mesmo arcando sozinhos com os custos da produção do bem, ainda assim obtêm vantagens), qualquer bem coletivo só será produzido privadamente se o produtor for um altruísta”. O autor considera, no entanto, “que é possível manter a premissa maximizante de que a regra básica do comportamento humano consiste em evitar sofrimento (qualquer que seja ele) e, ainda poder explicar como um egoísta aceitaria os custos de produzir bens públicos.” (*Ibid.*, p. 53)

A partir da crítica à teoria olsoniana, a abordagem de Santos procura caracterizar padrões de interação social em relação a três questões estratégicas: “o modo de resolução do problema da ação coletiva, a forma de representação do interesse e o tipo de jogo que instauram em relação a grupos concorrentes” e ter em conta seus impactos sobre os conflitos distributivos na sociedade.

Em relação à ação coletiva, a sociedade poliárquica, objeto do nosso interesse de estudo, seria caracterizada pela existência de grupos sociais capazes de superar seus problemas sem socorro estatal e seria plural quanto à forma de representação de interesses. A intervenção regulatória do Estado seria reduzida “em assuntos que dizem respeito a grupos de diminuto poder disruptivo e que, conquanto autonomamente formados, só freqüentam a arena pública de maneira intermitente, com objetivos quase sempre defensivos, não agressivos e não competitivos” (*ibid.*, p. 69). Por fim, em relação ao tipo de jogo, uma sociedade poliárquica admitiria a escolha de estratégias que definem

tanto os jogos de soma zero, quanto os de soma variável. Para o autor, o conflito distributivo assume a forma de um jogo de soma zero quando as formas de interação entre Estado e sociedade remetem para a “alocação relativa dos bens gerados no processo produtivo pelos participantes da interação ou, alternativamente e em tempos de recessão, a distribuição ponderada dos sacrifícios a serem feitos, conforme a capacidade reivindicatória de cada grupo e as compensações porventura garantidas pelo poder público” (ibid., p. 71). O jogo será de soma zero quando houver redistribuição absoluta da riqueza.

O estudo de Gohn (1997:51) tem um interesse específico na teoria da ação social: as teorias e os paradigmas sobre os movimentos sociais. Nesse sentido, a autora não faz uma crítica explícita ao individualismo metodológico. Ela aborda as formulações de Olson e de outros autores da mesma linha, no contexto de análise das teorias dos movimentos sociais, situando esse grupo de autores na denominada teoria da mobilização de recursos. Nesta, a variável de análise mais importante está relacionada aos recursos, sejam humanos, financeiros ou de infra-estrutura, e “a ênfase toda é colocada numa visão exclusivamente economicista, baseada na lógica racional da interação entre os indivíduos, que buscam atingir metas e objetivos, e em estratégias que avaliam os custos e benefícios das ações.” (Gohn, 1997:51). A crítica da autora a essa abordagem pode ser sintetizada nos seguintes pontos: (i) a ênfase na lógica racional de interação entre os indivíduos o que levaria a uma abordagem que negligencia a análise de contexto social e político, (ii) o desconhecimento do impacto das políticas públicas e da intervenção do Estado na sociedade e nos movimentos sociais em particular, e (iii) a desconsideração da dinâmica das lutas dos atores, o que levaria a negligenciar suas histórias, suas culturas e seus aprendizados na lógica da ação coletiva (ibid., p. 58-60).

Em uma perspectiva semelhante, os autores da corrente neomarxista, criticam a corrente do individualismo metodológico exatamente porque ela negligencia o fato de que as preferências dos indivíduos são variáveis às condições e que, portanto, alteram-se historicamente. Esses autores acentuam as estruturas macroeconômicas e sociais na determinação da ação coletiva, nelas destacando as relações de classe. Assim, nessa abordagem, entre os elementos de análise que devem ser considerados nas sociedades capitalistas incluem-se certamente as estruturas econômico-sociais, que condicionam o

comportamento das classes sociais e dos indivíduos ali situados. Apesar de opostos teoricamente, os neomarxistas têm aceitado o diálogo com a corrente do individualismo metodológico, portanto, o desafio de articular as análises macro e microssociais. Aqui, convém distinguir as formulações de Wright, Levine e Sober.⁴⁶ Os autores não acreditam ser possível encontrar um único microfundamento para qualquer fenômeno macrossocial. Conforme afirmam, “o fato de haver muitos micro-estados para um dado macro-estado é exatamente o que torna impossível o reducionismo individualista. Contudo, como todo processo macrossocial deve ter realizações ao nível micro, a elaboração de possíveis microfundamentos dá mais credibilidade a argumentos que se desenvolvem no plano-macro.” (*Ibid.*, p. 210)

Em uma outra perspectiva de abordagem, a sociologia relacional de Bourdieu (1996) também nos permite avançar na crítica ao individualismo metodológico e compreender outras possibilidades de explicação para a ação coletiva. O ponto de partida são a possibilidade do interesse pelo desinteresse e a existência de uma economia de bens simbólicos na sociedade.

Bourdieu parte dos conceitos de *campo* e *habitus*, que estruturam a ação social. Nela, a ação dos agentes é entendida como resultado, não de uma intencionalidade como quer o individualismo metodológico, mas de disposições comuns e do compartilhamento de categorias de percepção e avaliação. O autor procura entender a criação de condições objetivas para que os agentes sociais tenham interesse no desinteresse. A essa relação desinteressada, Bourdieu denomina economia de trocas simbólicas ou economia de bens simbólicos.

A primeira propriedade da economia de trocas simbólica é ser constituída por “trocas que têm sempre verdades duplas, difíceis de manter unidas”, no sentido de aparecerem tanto como interesse como não-interesse, mantidas por um processo de automistificação:

⁴⁶ Wright, Levine e Sober (1993:207-208) se proclamam marxistas analíticos e aceitam o diálogo com o individualismo metodológico, apesar de considerarem seu programa reducionista, porque a ciência tem um projeto de explicação que ultrapassa os casos singulares. Assim, “além de indagar por que este organismo ou aquela firma sobreviveram, também se quer explicar o que têm em comum diversos objetos e processos. Quando as propriedades que respondem a essas perguntas têm realizações múltiplas no plano micro, as explicações macroteóricas não são, mesmo em princípio, redutíveis a micro-explicação.”

“se os agentes podem ser, simultaneamente, mistificadores de si próprios e dos outros, e mistificados, é porque eles foram imersos, desde a infância, em um universo no qual a troca de dádivas é socialmente instituída em disposições e crenças e escapa, assim, aos paradoxos que criamos artificialmente, quando colocamo-nos na lógica da consciência e do livre arbítrio de um indivíduo isolado.” (Bourdieu, 1996: 167).

A segunda propriedade “é o tabu da explicitação (cuja forma, por excelência, é o preço). Dizer do que se trata, declarar a verdade da troca ou, como dizemos, às vezes, ‘quanto custou’ é anular a troca.” (*Ibid.*, p. 168)

Em oposição às formulações do individualismo metodológico, a teoria de ação proposta pelo autor formula que “a maior parte das ações humanas tem por base algo diferente da intenção, isto é, disposições que fazem com que a ação possa e deva ser interpretada como orientada em direção a tal ou qual fim, sem que se possa, entretanto, dizer que ela tenha por princípio a busca consciente desse objetivo.” (*Ibid.*, p. 170)

Assim, o funcionamento de uma troca simbólica dependeria do compartilhamento pelos agentes envolvidos de categorias de percepção e de avaliação idênticas, o que seria garantido pela própria lógica de reprodução do *campo* no qual os agentes se inserem e pela existência do *habitus* que estrutura as categorias de percepção do campo sobre o mundo. Em suma, a ação coletiva dependeria dos *campos* nos quais os agentes se inserem, do *habitus* de cada *campo* e das suas trocas simbólicas.

Mesmo com o risco de simplificar o complexo pensamento de Bourdieu, buscamos em rápidas palavras sintetiza-lo em seus principais pontos, no que respeita à sua teoria da ação: entre os agentes e o mundo social se produzem e se estruturam universos sociais, que Bourdieu denomina *campo*, ou *campos sociais*, que têm certas leis fundamentais próprias, são independentes uns dos outros e apresentam certa autonomia⁴⁷. Em cada universo social (*campo*) surge, então, a possibilidade de se desenvolverem formas específicas de interesse, tornando possível uma sociologia desses *campos*, cuja lei fundamental é o interesse não-utilitário (movido pelo interesse não econômico), ou seja, o

⁴⁷ Bourdieu ilustra algumas dessas leis referentes a campos específicos: a do campo econômico: “negócios são negócios”, a do campo artístico: “a finalidade da arte é a arte, a arte não tem outro objetivo que não seja a arte...” (Bourdieu, 1996:147). Entre os exemplos de campos sociais nos quais o desinteresse é recompensado, o autor cita o campo familiar e toda economia de trocas domésticas, o campo artístico, os diversos campos de produção cultural, o campo literário e o campo científico. Além desses, o autor se refere também ao campo político e ao campo burocrático (*ibid.*, p. 153).

interesse pelo desinteresse⁴⁸. Além disso, o *campo* é um lugar social que não produzimos, mas em que já nascemos inseridos. Cada *campo* corresponde a um conjunto de categorias que estrutura tanto a percepção como a ação dos agentes na sociedade. É esse corpo de categorias estruturado e socializado que Bourdieu denomina *habitus*. Assim, o autor opõe à explicação da ação coletiva pela redução do cálculo utilitário⁴⁹ a relação entre os agentes e o mundo mediada pela sua inserção em diversos *campos* e pelo compartilhamento das suas respectivas categorias de percepção. As categorias de percepção têm, portanto, relação com um determinado universo simbólico, que geram um capital simbólico, um interesse simbólico, um lucro simbólico. Portanto, o capital de reconhecimento compartilhado no interior de um *campo* é um capital simbólico, reconhecido como tal pelos agentes e comum a todos os membros de um grupo. Bourdieu denomina capital simbólico

qualquer tipo de capital (econômico, cultural, escolar ou social) percebido de acordo com as categorias de percepção, os princípios de visão e de divisão, os sistemas de classificação, os esquemas classificatórios, os esquemas cognitivos, que são, em parte, produto da incorporação das estruturas objetivas do campo considerado, isto é, da distribuição do capital no campo considerado. (*Ibid.*, p. 149)

Bourdieu argumenta que a importância de pensar em termos do *habitus* e do *campo* reside no fato de que se torna possível a compreensão de condutas desinteressadas (no sentido utilitário), nas quais os comportamentos se regem por outros valores. Com efeito, torna-se possível pensar a virtude, a ética e a moral na política. A questão passa a ser apresentada em relação às condições sociais e às possibilidades de desenvolvimento de “universos nos quais as disposições duradouras de desinteresse podem se constituir e, uma vez constituídas, encontrar condições objetivas de reforço constante, tornando-se o fundamento de uma prática permanente da virtude” (*ibid.*, p. 152-153). Em suma, a

⁴⁸ Bourdieu exemplifica: “o que faz com que as pessoas concorram no campo científico não é a mesma coisa que faz com que elas corram e concorram no campo econômico.” (*Ibid.*, p. 148). O autor chama a atenção para os problemas da expressão *interesse pelo desinteresse*, cujo sentido corre “o risco de cair na visão reducionista”, mas a intenção é dar a idéia de uma “*disposição* desinteressada ou generosa” (*ibid.*, p. 149)

⁴⁹ A redução ao cálculo utilitário seria consequência “do fato de considerar que as leis de funcionamento de um campo social, entre outros o campo econômico, valem para todos os campos” (*ibid.*, p. 147), gerando o que tradicionalmente se chama de economicismo.

virtude cívica, os comportamentos éticos e a moral política só encontram possibilidades de ocorrer case se criem e se desenvolvam os meios institucionais para tanto (*ibid.*, p. 227-228).

A abordagem de Bourdieu nos desafia a compreender a participação social e política com referência aos universos sociais dos agentes⁵⁰ (*campo social*) e dos seus valores e categorias de percepção (*habitus*). A questão seria tentar articular essa abordagem com a nossa concepção de democracia⁵¹, refletindo sobre as condições gerais em que os agentes se associariam para a participação social e política.

E aqui, apesar das enormes diferenças conceituais, parece-nos interessante introduzir a abordagem histórico-culturalista de Robert Putnam (1996), que a nosso ver permite identificar os elementos necessários para avançar nessa discussão. Putnam incorpora na análise da ação social a concepção de capital social, que, apesar de poder ser associada à concepção de capital simbólico em Bourdieu, não tem a mesma base teórica. O autor procura explicar o associativismo civil e a participação cívica a partir do legado histórico e das tradições de civismo, que estabelecem determinado nível de capital social, entendido como confiança, cooperação, normas e sistemas de participação. O autor introduz o conceito de capital social na tentativa de compreender as condições que determinam dinâmicas sociais e desempenhos governamentais tão diferentes em contextos institucionais semelhantes. Devido às semelhanças nos termos utilizados, é inevitável a comparação das abordagens de Bourdieu e Putnam. O legado histórico e as tradições de civismo poderiam ser entendidos dentro dos corpos de categorias de percepção estruturados (*habitus*), compartilhados pelos diversos *campos sociais* na forma de um determinado capital social, caracterizado não só pelo desinteresse utilitarista, mas também pelos valores de cooperação e confiança (capital simbólico).

⁵⁰ Recusando uma visão estruturalista, a teoria da ação de Bourdieu tem por base os agentes, “que apesar de serem produtos da estrutura, criam e recriam a estrutura constantemente e podem, até, sob certas condições estruturais, transformá-la mais ou menos radicalmente.” (Bourdieu, 1996:161) Os sujeitos coletivos poderiam ser interpretados como grupos ou classes de agentes, mobilizados por objetivos comuns, a partir das diferenças existentes no espaço social. Nos seus vários trabalhos, há diversas passagens em que o autor manifesta a opinião de que as mobilizações e associações sociais (e sindicatos) têm mais capacidade de intervenção na cena política (ver Bourdieu, 1997 e 1998).

⁵¹ Para Bourdieu a democracia é uma dinâmica coletiva, ameaçada pelo fato de o campo político estar cada vez mais dominado pela tecnocracia, na qual os meios de comunicação desempenham um papel determinante (Bourdieu: 1997 e 1998).

Nesses termos, compartilhamos da hipótese de Putnam, para quem há uma forte relação entre capital social (confiança, cooperação, reciprocidade, civismo, bem-estar coletivo, normas e sistemas de participação) e dinâmica institucional dos regimes democráticos. E um dos elementos mais importantes para explicar as diferenças de desempenho institucional seria a “comunidade cívica”, isto é, os padrões de participação cívica e de solidariedade social de cada contexto social: “a superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente daí resultante depende do contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica.” (Putnam, *op. cit.*, p. 177) Para o autor, capital social, ele mesmo um bem público, “diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (*ibid.*, p. 177), enquanto os sistemas de participação cívica dizem respeito às organizações institucionais da sociedade, incluindo as associações comunitárias, as cooperativas, os clubes esportivos, os sindicatos e os partidos de massa. Assim, quanto mais desenvolvidas forem as interações horizontais dos sistemas de participação em uma comunidade, maior será a probabilidade de haver cooperação entre seus membros (*ibid.*, p. 183).

Em suma, os “sistemas de participação cívica” constituiriam uma forma essencial de capital social, que gerariam a confiança necessária à organização e à ação social. Esse efeito dos sistemas de participação cívica seria produzido pelas seguintes razões: “(i) eles aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual; (ii) eles promovem sólidas regras de reciprocidade; (iii) eles facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos; e (iv) eles corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações.” (*Ibid.*, p. 183)

Partindo da concepção de Putnam, portanto, o “capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte” (*ibid.*, p. 185). O autor não nega a relação entre desenvolvimento econômico e desempenho das instituições governamentais, mas apenas questiona que este último seja

determinado pelo primeiro. Na sua concepção, as desigualdades econômicas seriam muito mais produto do contexto social do que seu determinante. Putnam sublinha, no entanto, que o desenvolvimento de capital social e o fortalecimento institucional costumam evoluir lentamente, num tempo histórico medido em décadas⁵².

Aqui também acreditamos que a formulação de Putnam pode ser articulada com a visão de Bourdieu, na concepção de que os sistemas de participação podem ser compreendidos como a esfera pública mobilizada, que constitui os meios institucionais, aos quais se refere Bourdieu, necessários para o desenvolvimento da virtude cívica e da moral na política.

Apostando nessa direção, tomamos como referência de análise da dinâmica democrática local dois enunciados, originalmente propostos por Putnam a partir do seu estudo sobre o processo de descentralização política regional na Itália:

(i) O desempenho das instituições democráticas é condicionado profundamente pelo contexto social e pelo contexto histórico. Mas, tal como sugere Bourdieu, entendemos que o contexto se refere ao espaço social recortado por diversos campos (familiar, econômico, político, cultural, artístico etc.), que determinam as categorias de percepção e os valores (*habitus*) dos agentes de uma determinada sociedade. Nessa perspectiva, acreditamos que o modelo de governança democrático – como padrão de interação entre governo e sociedade baseado na igualdade de direitos e na participação política – depende de um conjunto de valores cívicos (confiança, cooperação, ética e interesse público) materializados em normas e sistemas de participação, que são aqui denominados capital social. De fato, nossa compreensão é que o capital social é um dos elementos fundamentais de habilitação dos cidadãos à participação social e política. No plano municipal, a dinâmica democrática será determinada, portanto, pelo contexto local e pelo grau de capital social compartilhado pelos cidadãos e pelos diferentes atores sociais na cena pública.

(ii) A mudança das instituições democráticas formais, no sentido da abertura de canais de participação e de interação entre governo e sociedade, pode transformar a prática política, ao possibilitar a criação e o desenvolvimento de regras de reciprocidade e

⁵² A afirmação final do autor sobre as perspectivas do regime democrático no Sul da Itália é taxativa: “Criar capital social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar” (Putnam, 1996:194).

de sistemas de participação cívica, mesmo em contextos sociais sem tradições e sem capital social. Isso porque – inspirando-se mais uma vez em Bourdieu⁵³ – o funcionamento de canais de participação democrática pode contribuir para que os diversos *campos sociais* incorporem no seu próprio funcionamento valores e normas capazes de criar e desenvolver capital social, que geram agentes dotados de disposição ética, de valores cívicos e de solidariedade social. Tendo em vista a esfera local de governo, vemos que os municípios têm possibilidades – dentro dos limites de sua autonomia relativa e de suas competências – de instituir canais e mecanismos de fomento da comunidade cívica.

Em síntese, observamos que o modelo de governança democrática nos municípios requer, de um lado, cidadãos autônomos (*agency*) com oportunidades e direitos iguais. As desigualdades sociais que originam situações de “nautonomia” e impossibilitam a inclusão dos cidadãos à dinâmica política são incompatíveis com nossa concepção de democracia. De outro lado, é necessário um contexto social de esferas públicas mobilizadas (universos sociais caracterizados pela cultura cívica, com capital social). Apesar de constatarmos que a inexistência de uma cultura participativa também representa um risco à dinâmica democrática, acreditamos, no entanto, que as instituições de governo local podem fomentar a participação social e política dos cidadãos, criando as condições para o desenvolvimento da cultura cívica requerida pela dinâmica democrática.

Com base nesses pressupostos, em que medida podemos afirmar que as transformações nas instituições de governo local no Brasil caminham na perspectiva do modelo de governança democrática? Considerando o contexto das cidades brasileiras marcadas por fortes desigualdades e por baixos níveis de associativismo, quais são as possibilidades e os desafios para a instituição desse modelo? É com essas indagações que procuramos analisar alguns dos aspectos institucionais da gestão municipal, tendo como base os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

⁵³ Como diz Bourdieu (1996:227), “vemos que se trata de instituir universos sociais nos quais, como na república ideal de Maquiavel, os agentes teriam interesse na virtude, no desinteresse, no devotamento ao serviço público e ao bem comum.” Nessa passagem o autor pensava em termos da moralização da política diante dos processos de corrupção, do clientelismo e do crescente aprisionamento do bem público a serviço dos interesses privados.

Parte II

**Gestão Municipal e Democracia:
o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**

3. Inclusão e Desigualdades Sociais: a Metrópole Fluminense e o contexto nacional

Iniciando a discussão sobre as transforma es nas institui es de governo local no Brasil, com base no estudo de caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, pretendemos neste capítulo caracterizar o padrão de desigualdades sociais que marca nossas metrópoles, identificando não são as particularidades da metrópole fluminense no contexto nacional como o quadro de desigualdades intrametropolitano em termos de renda, educa o e acesso a equipamentos públicos. Nosso objetivo não   tanto fazer uma análise da situa o social de cada município em particular, mas permitir uma compara o intramunicipal no contexto social fluminense, tentando verificar seus possíveis impactos sobre a habilita o dos cidadãos, no que tange às condi es para o exercício da sua cidadania e para a sua participa o social e política. Para isso, optamos pela utiliza o de indicadores sintéticos construídos com base nos indicadores sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e de tabula es especiais desagregadas para a Região Metropolitana, produzidas no âmbito do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE). Buscamos, dessa forma, determinar alguns condicionantes da realidade fluminense quanto   dimensão da inclusão social, que, conforme vimos, compõe uma das características centrais da nossa concep o de governança democrática das cidades.

As condi es de vida e as desigualdades sociais podem ser mensuradas por meio de diversos indicadores, como renda, nível educacional, condi es de saúde, acesso aos equipamentos urbanos, infra-estrutura urbana etc. Em geral, a maioria dos autores concorda que as desigualdades sociais não podem ser reduzidas às condi es de pobreza, mas dizem respeito a uma gama mais ampla de condi es que podem ser expressas no conceito de qualidade de vida, consideradas “as condi es necessárias, mas não suficientes, para que as pessoas ou indivíduos busquem realizar seus planos de vida e objetivos” (Almeida, 1997:1352).

No entanto, passar dessa defini o, que envolve uma conota o bastante subjetiva do que se estabelece como “condi es necessárias”, para a defini o de parâmetros que permitam a compara o dos padrões de qualidade de vida   tarefa das mais difíceis, dada

a possibilidade de questionamentos sobre os indicadores utilizados para tal aferição. Mesmo que se considerem condições necessárias todos os bens, equipamentos e serviços que determinado povo ou cultura avalie como necessários, ainda assim teríamos de atentar a hipótese de grupos sociais específicos discordarem e questionarem as definições, por favorecerem este ou aquele segmento social. No entanto, apesar de todas as ambigüidades que envolvem a tarefa de mensuração estatística da qualidade de vida de um município, estado ou país, entendemos que a importância dos indicadores está relacionada à possibilidade de monitoramento das condições para a realização do bem-estar social pelo poder público. No âmbito deste trabalho, nossa intenção não é a de propor uma nova metodologia ou novos indicadores para tal fim, mas utilizar os indicadores já existentes para a discussão das desigualdades na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Assim, utilizaremos diversos indicadores e índices sintéticos, elaborados por diversos organismos, para compararmos as condições de vida dos cidadãos dos vários municípios que compõem a metrópole fluminense. Antes, traçaremos um breve quadro das características das desigualdades sociais no país, em que identificam a particularidade da situação das metrópoles brasileiras nesse aspecto.

3.1. Brasil: um país marcado pelas desigualdades

Em 1991, o Brasil ocupava o 65º lugar na classificação dos países segundo o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH ⁵⁴, com a marca de 0,797, praticamente atingindo a taxa de 0,800 adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD para caracterizar um país com alto desenvolvimento humano. Em 1996, o Brasil aumentou sua marca para 0,830, acréscimo que ocorreu nas três dimensões que compõem o indicador sintético (longevidade, educação e renda). Tomando o período de 1991 a 1995, o crescimento do nosso IDH se deveu principalmente à educação, responsável por 63% do aumento do índice, seguida pela longevidade, por 25%, e pela renda, por 12%. Mas em 2000, o Brasil passou a figurar na

⁵⁴ O IDH é composto por três componentes básicos que expressariam o desenvolvimento humano: longevidade (medida pela expectativa de vida ao nascer); conhecimento (medida pela média entre a taxa de alfabetização dos adultos e a taxa de matrículas nos diversos níveis de ensino); e padrão de vida (expresso pelo poder de compra baseado no PIB per capita). O IDH é utilizado desde 1990 como indicador de desenvolvimento humano pelo PNUD. No Brasil, o Relatório Sobre Desenvolvimento Humano foi

listagem geral dos países em 74º lugar, mais uma vez junto dos países classificados de médio desenvolvimento humano. Essa alteração brusca é explicada por mudanças metodológicas na composição do IDH que passaram a vigorar desde o ano de 1999, mas que não serão alvo de nosso estudo, centrado, como mencionado, na identificação das principais características das desigualdades sociais no Brasil.

Segundo os indicadores desagregados por estados da federação, para os quais só temos disponíveis os dados de 1991, ocorre uma nítida diferenciação regional em que aparecem três áreas bem definidas: (i) a primeira, composta por sete estados mais ao sul do país e pelo Distrito Federal, apresenta IDH superior a 0,8 (alto desenvolvimento humano); (ii) a segunda, que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, compreendendo os estados de Goiás, do Mato Grosso, de Rondônia, do Amazonas e de Roraima, além do Amapá, apresenta IDH entre 0,7 e 0,8 (médio desenvolvimento humano); (iii) e a terceira, que reúne os estados do Pará, do Acre e os do Nordeste, apresenta IDH inferior a 0,7 (baixo desenvolvimento humano).⁵⁵

Apesar da indiscutível importância dos dados desagregados regionalmente apurados pelo IDH/PNUD, cumpre ter cuidado para não criarmos uma imagem do Brasil constituída de três “Brasis”: o primeiro, com alto; o segundo, com médio; e o terceiro, com baixo desenvolvimento humano. Para relativizar essa imagem deve-se ter em conta, entre outros fatores, que as regiões sudeste e sul (pertencentes ao primeiro Brasil) concentram mais da metade da população brasileira (Tabela 1) e a maior parte da riqueza nacional, mas também abrigam um dos mais significativos contingentes de pobres do

coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em parceria com o PNUD. Ver IPEA, 1996.

⁵⁵ Apesar de não termos os dados desagregados, o *site* do PNUD no Brasil informa que os estados com os índices mais altos de desenvolvimento humano praticamente não mudaram na década de 90: em 1991 e 1995 eram São Paulo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, nessa ordem, e em 1996, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e São Paulo. Nesse ano, também figuravam no *ranking* de alto desenvolvimento Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Rondônia e Roraima. Ainda segundo o *site* – mantida a metodologia utilizada até 1998 –, em 1995 e 1996 o Brasil já não tinha nenhum estado na categoria de baixo desenvolvimento humano. Convém ressaltar que não dispusemos desses indicadores desagregados por região depois da mudança de metodologia na composição do IDH (ano base de 1999 e 2000), cuja aferição provavelmente deve ter levado, mais uma vez, alguns estados da federação para a categoria de baixo desenvolvimento humano. Apesar dessas alterações, o que importa para a nossa análise é mostrar a forte desigualdade regional brasileira, que permanece praticamente inalterada durante o período de tempo considerado.

país. Na verdade, nossa análise indica que os três “Brasis” se reproduzem em todas as regiões, caracterizando o país pela extrema desigualdade social⁵⁶.

Para a análise do quadro social no Brasil, torna-se essencial, portanto, a utilização de outras variáveis que permitam a avaliação das desigualdades sociais em um país com fortes diferenciações regionais, mas também com nítidas clivagens sociais e diferenciações intra-regionais. Nesse sentido, acreditamos que a problemática urbana seja um dos aspectos mais relevantes desse processo, quer pelo perfil urbano do país, quer pela especificidade de sua dinâmica, que envolve interesses (econômicos, políticos e sociais) e atores sociais específicos. Com efeito, seria necessário buscar a relação entre diversos indicadores sociais (de gênero, etnia, faixa etária) e a problemática urbana brasileira, de forma a possibilitar um olhar que superasse as distorções das médias estatísticas e permitisse uma melhor aproximação da complexa realidade brasileira.

No entanto, devido à ausência de estatísticas, o exercício proposto ainda está por ser executado, mas cabe reconhecer que cada vez mais numerosos estudos vêm sendo realizados nessa direção, principalmente estudos de caso de âmbito local e regional.⁵⁷ Como exemplo, destacamos as temáticas etnia/raça e gênero. Ao considerar a questão étnica, verifica-se que, em 1991, o índice de desenvolvimento humano da população afro-descendente variava – de acordo com o cálculo realizado – entre 0,575 e 0,607, indicativo, portanto, de baixo desenvolvimento social, segundo a metodologia adotada pelo PNUD.⁵⁸ Da mesma forma, quando se tomam as diferenças de gênero, evidencia-se que as mulheres eram mais pobres que os homens, ganhando aproximadamente 63% dos salários masculinos. Além disso, as famílias chefiadas por mulheres com filhos menores de até 14 anos representavam 58% das famílias que viviam com até meio salário mínimo mensal *per capita* (IPEA, 1996).

⁵⁶ Segundo o Relatório sobre Desenvolvimento Humano (IPEA / PNUD, 1996), na comparação de 55 países selecionados, o Brasil possuía o maior grau de desigualdade na distribuição de renda (relação entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres), atrás do Peru, da República Dominicana, de El Salvador, da Venezuela, do México e da Zâmbia, entre outros.

⁵⁷ Nessa linha, a título de exemplo, destacam-se as publicações dos anais da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, da Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS, as publicações do Instituto POLIS e a revista *PROPOSTA*, editada pela FASE.

⁵⁸ Ver a esse respeito Sant’anna e Paixão, 1997. As diferenças nas médias têm relação com as hipóteses trabalhadas pelos autores no cálculo da renda da população afro-descendente.

Tabela 1 – População residente, por região, situação do domicílio e sexo – 1996

Grandes Regiões	Total	Situação do Domicílio		Sexo	
		Urbana	Rural	Homens	Mulheres
Brasil	157.079.573	123.082.167	33.997.406	77.447.541	79.632.032
Norte	11.290.093	7.039.327	4.250.766	5.726.588	5.563.505
Nordeste	44.768.201	29.192.696	15.575.505	21.908.869	22.859.332
Centro-Oeste	10.501.480	8.865.836	1.635.644	5.255.046	5.246.434
Sudeste	67.003.069	59.825.958	7.177.111	32.906.538	34.096.531
Sul	23.516.730	18.158.350	5.358.380	11.650.500	11.866.230

Fonte: Contagem da População, 1996 - IBGE, 1997

Quanto à problemática urbana no país, sua importância pode ser evidenciada pelo fato de as cidades brasileiras concentrarem cerca de 78% da população e 90% do Produto Interno Bruto - PIB. Além do mais, cerca de 35% da população urbana concentra-se em apenas nove regiões metropolitanas, das quais se destacam São Paulo e Rio de Janeiro, que reúnem cerca de 60% da população brasileira em espaços metropolitanos. Apesar da constatação da diminuição do ritmo do crescimento demográfico do conjunto das regiões metropolitanas (em que mais uma vez se sobressai o Rio de Janeiro, com a menor taxa de crescimento de todas as regiões metropolitanas) e do incremento das taxas de crescimento das cidades médias, ainda é significativa a concentração populacional naqueles espaços, tornando a questão metropolitana uma das principais características da questão urbana brasileira. (Tabela 2). Ao mesmo tempo, em função do papel polarizador que exercem, em geral as regiões metropolitanas constituem áreas de convergência de pobreza.

Tabela 2 - População Residente nas Regiões Metropolitanas Brasileiras – 1991

REGIÕES METROPOLITANAS	POPULAÇÃO			
	1980		1991	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Belém	999.165	2,90	1.332.723	3,12
Fortaleza	1.580.074	4,59	2.303.645	5,40
Recife	2.347.146	6,83	2.871.261	6,73
Salvador	1.766.614	5,14	2.493.224	5,84
Belo Horizonte	2.609.583	7,59	3.431.755	8,04
Rio de Janeiro	8.772.265	25,51	9.796.498	22,96
São Paulo	12.588.725	36,61	15.416.416	36,16
Curitiba	1.440.626	4,19	1.998.807	4,68
Porto Alegre	2.285.140	6,64	3.026.029	7,09
Total	34.389.338	100	42.670.358	100

Fonte: IBGE, 1991 / Ribeiro, A. C., 1996

Os indicadores mais recentes sobre o nível e a distribuição da renda no Brasil mostram que a pobreza absoluta atingia cerca de 34% da população, segundo os dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar/IBGE) de 1996 e 1997, correspondente a aproximadamente 52 milhões de pessoas vivendo nessa situação (Rocha, 2000a)⁵⁹. Rocha constata que mesmo os efeitos positivos do plano de estabilização de julho de 1994, o Plano Real, se esgotaram. Na avaliação da autora, uma das principais expressões da pobreza no Brasil está relacionada à deterioração das metrópoles, porque nelas são sentidos mais fortemente os impactos do ajuste econômico promovido pelo governo federal, que agem diretamente sobre o sistema produtivo e o mercado de trabalho. Se, por um lado, é evidente o componente regional da pobreza, na medida em que ela é mais elevada nas regiões Nordeste (53%) e Norte (40%) e menor nas regiões Sul (18%) e Sudeste (variando em torno de 25% a 30% segundo o estado considerado), por outro, é nítida a existência de um forte componente urbano na caracterização da pobreza no país. De fato, 76% dos pobres estão nas cidades, dos quais 30% nas regiões metropolitanas e 46% nas demais áreas urbanas (Tabela 3).

⁵⁹ A metodologia utilizada por Rocha (2000b) leva em consideração as linhas de pobreza segundo regiões e estratos de residência, a partir de cestas de consumo observadas em famílias de baixa renda para cada região. São classificados como pobres aqueles cuja renda familiar *per capita* é inferior à linha de pobreza estabelecida.

Tabela 3 – Número e proporção de pobres segundo regiões – 1997

	Número de pobres (mil)	Proporção de pobres (%)	Participação no país (%)
Região Norte	2.856,3	39,61	5,51
Belém	331,2	35,56	0,64
Urbano	2.525,1	40,21	4,87
Região Nordeste	23.314,4	52,86	44,98
Fortaleza	1.183,3	45,42	2,28
Recife	1.682,0	57,79	3,24
Salvador	1.295,9	48,59	2,5
Urbano	10.338,4	50,91	19,94
Rural	8.814,8	56,45	17,01
Minas Gerais / Espírito Santo	5.350,7	27,50	10,32
Belo Horizonte	1.132,6	29,71	2,18
Urbano	2.875,4	25,07	5,55
Rural	1.342,7	32,12	2,59
Rio de Janeiro	3.829,9	28,86	7,39
Metrópole	3.053,9	30,40	5,89
Urbano	578,7	21,95	1,12
Rural	197,3	33,48	0,38
São Paulo	8.553,6	25,21	16,50
Metrópole	5.195,7	32,09	10,02
Urbano	2.856,7	18,35	5,51
Rural	501,2	23,14	0,97
Região Sul	4.248,7	18,11	8,20
Curitiba	512,2	21,17	0,99
Porto Alegre	448,5	14,43	0,87
Urbano	2.215,3	17,00	4,27
Rural	1.072,7	21,91	2,07
Região Centro-Oeste	3.682,5	34,62	7,10
Brasília	600,6	32,81	1,16
Urbano	2.506,6	35,48	4,84
Rural	575,3	33,06	1,11
Brasil	51.836,0	34,09	100,0
Metropolitano	15.435,9	33,18	29,78
Urbano	23.896,1	31,30	46,10
Rural	12.504,0	42,84	24,12

Fonte: Rocha, 2000^a. Tabulação especial com dados da PNAD, 1997.

Rocha (2000a) classifica os países com alta incidência de pobreza em dois grupos: O primeiro é composto por países cujo produto nacional é insuficiente para garantir as necessidades básicas indispensáveis a cada um dos seus cidadãos, o que resulta numa renda *per capita* baixa e em situações de pobreza absoluta, independentemente das condições de distribuição da renda nacional. O segundo grupo, no qual se situa o Brasil, é composto por países cujo produto nacional é suficientemente elevado para garantir a cada cidadão o mínimo necessário, de forma que a existência de situações de pobreza

absoluta é resultado da má distribuição de renda. A autora mostra que é alta a renda *per capita* do Brasil, da ordem de R\$ 5.500,00 (tomando-se o ano de 1997), e que, portanto, não atinge a linha de pobreza, qualquer que seja a metodologia para sua determinação.

A conclusão é óbvia: “a incidência de pobreza absoluta no Brasil decorre da forte desigualdade na distribuição de rendimentos” (Rocha, *ibid.*). De fato, verifica-se que, em 1998, a parcela de 1% das pessoas de renda mais elevada se apropriava de 13,7% do total da renda do país, praticamente a mesma proporção (13,5%) que era apropriada por 50% da população situada na base da distribuição de renda. O resultado de tão má distribuição de renda é expresso pelo coeficiente de Gini (0,5646), um dos mais elevados do mundo. A questão é muito mais complexa tendo em vista as dimensões do Brasil, seu tamanho populacional e sua diversidade social, política e econômica. Rocha (*ibid.*) mostra que mesmo as significativas melhorias de renda no segmento mais pobre da população, como as que ocorreram no início do Plano Real, acabam afetando muito pouco o grau de desigualdade no país. A situação se agrava se levarmos em conta, como revela o estudo da autora, que se esgotaram os efeitos distributivos do Plano Real. Deve-se acrescentar ainda que a manutenção das fortes desigualdades na distribuição de renda tem forte relação com a evolução do mercado de trabalho, que sofre os impactos da reestruturação produtiva, em um contexto marcado por tendências estruturais de elevação do desemprego formal no processo de globalização, atingindo principalmente a mão-de-obra menos qualificada (Dupas, 1999, Mantega, 1998 e 1999).

Mas, se a pobreza, como verificamos, é mais crítica no Nordeste e nas metrópoles, em especial em São Paulo e no Rio de Janeiro, há características e razões diferenciadas segundo os casos. No Nordeste, as causas estão intimamente relacionadas aos bolsões de pobreza e à estrutura agrária da região. Deve-se considerar, ainda, que nem sempre são nítidas as fronteiras entre urbano e rural nesse espaço. Nas metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro, diferentemente, a pobreza vincula-se às formas de inserção no mercado de trabalho urbano-industrial, muito mais sensível, portanto, aos impactos da reestruturação produtiva em curso no país (Rocha, 1997). Ressalte-se, todavia, que tais transformações atingem em escalas cada vez mais amplas outras metrópoles brasileiras, causando impactos sociais significativos e configurando uma questão metropolitana em torno dos graves problemas sociais e econômicos que as envolvem. Com efeito, hoje podemos dizer

que as metrópoles brasileiras são marcadas por processos de desenraizamentos, de massificação, de desigualdades sociais e de segregação que se apresentam hoje com sérios riscos de ampliação e caracterizam uma crise urbana.

O que nos interessa destacar nesse quadro é a existência de um componente nacional na caracterização das desigualdades sociais brasileiras, relacionado, sobretudo, ao acesso ao mercado de trabalho, e que só pode ser enfrentado com políticas nacionais de geração de emprego e de distribuição de renda para os segmentos mais pobres da população. Ou seja, as macropolíticas econômicas têm impacto direto, positivo ou negativo, sobre as diferentes dimensões e mecanismos por meio dos quais os processos de exclusão social operam nas cidades brasileiras. Tanto é assim, que os gastos sociais no Brasil já atingem 20% do PIB, mas, apesar da sua importância, não produzem resultados suficientes para reverter esse quadro.

No entanto, como dissemos, a exclusão social não pode ser compreendida na sua complexidade com base apenas na dimensão da pobreza, em relação ao acesso à renda para consumo privado, mas também em outros fatores geradores das fortes desigualdades sociais que caracterizam a sociedade brasileira. Aqui destacamos tanto o acesso a bens e serviços indispensáveis à qualidade de vida (tais como educação, saúde, transporte, meio ambiente, cultura etc.), quanto outras dimensões sociais, em especial ligadas às clivagens de gênero, às étnicas e às de gerações etárias, principalmente no que se refere aos jovens e aos idosos, tornando necessária uma abordagem mais complexa dos mecanismos por meio dos quais atuam os processos de exclusão social. Nesse sentido, apesar de insuficientes, reconhecemos que as políticas sociais representam um papel fundamental. Elas não só são capazes de mitigar os efeitos das desigualdades sobre os segmentos sociais mais vulneráveis, como podem inclusive constituir a base de políticas que visam ao enfrentamento do círculo vicioso gerador da pobreza e das desigualdades, sobretudo quando vinculadas à educação e à capacitação profissional. Com isso, queremos argumentar que as políticas sociais desenvolvidas pelos governos locais podem ser decisivas na forma como as desigualdades sociais se manifestam no espaço das cidades. Ou, dito de outra forma, as desigualdades decerto se manifestam e têm componentes locais, que, como vimos, incidem sobre a habilitação dos cidadãos na sua participação social e política. Tendo em vista nosso interesse na discussão sobre a governança

democrática das cidades, buscamos, então, traçar um breve quadro de como essas desigualdades se expressam no espaço da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

3.2. Desigualdades Sociais na Metrópole Fluminense

Para discutir o quadro de desigualdades sociais dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, optamos pela utilização de índices sintéticos, construídos com base no somatório de indicadores selecionados, que, de acordo com a metodologia utilizada, recebem pesos diferenciados. Apesar de essa opção limitar nossas possibilidades de análise, porque os índices sintéticos não permitem o aprofundamento da discussão do quadro social de cada município, ainda assim nossa escolha se justifica porque o nosso interesse está centrado em uma análise comparativa acerca da qualidade de vida dos municípios e de sua capacidade de atendimento às necessidades sociais dos cidadãos, o que torna desnecessário, para nossos fins, a discussão de cada indicador tomado separadamente e facilita uma visão mais ampla sobre o quadro metropolitano.

De uma forma geral, os índices apresentados têm como base de dados o Censo Demográfico de 1991, realizado pelo IBGE, e estatísticas produzidas pelo Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - CIDE, fundadas em informações fornecidas pelas secretarias dos diversos municípios. Como veremos, na maioria dos casos esses índices são construídos com indicadores que dizem respeito ou ao acesso a políticas públicas definidas como direitos sociais (saúde, educação, habitação, saneamento, entre outros) ou à oferta de equipamentos públicos e privados (escolas, postos de saúde, transportes, linhas telefônicas, bancos etc.). Assim, identificamos três índices municipais particularmente úteis para nossos objetivos:

O Índice Municipal - IM, cuja metodologia foi proposta pelo Instituto Polis (1995), que utiliza 10 indicadores agrupados em 4 subíndices de mesmo peso: renda, habitação, saneamento, educação. A sua aplicação para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi realizada pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE).

O Índice de Qualidade de Vida - IQV/UFRJ, proposto por Almeida (1997), que utiliza 18 indicadores agrupados em 8 subíndices com pesos diferenciados: infra-estrutura básica, renda, educação, potencial educacional, saúde, atividade industrial, violência.

O Índice de Qualidade dos Municípios - IQM/CIDE, desenvolvido pelo CIDE (1998), que utiliza 38 indicadores agrupados em 7 subíndices com pesos diferenciados: centralidade e vantagem locacional (CEN), qualificação da mão de obra (QMA), riqueza e potencial de consumo (RIQ), facilidade para negócios (FAC), infra-estrutura para grandes empreendimentos (IGE), dinamismo (DIN), cidadania (CID).

Pela composição dos índices é possível perceber que enquanto o IM privilegia mais a dimensão social na avaliação da qualidade de vida dos municípios, o IQM/CIDE dá grande destaque para a econômica. O IQV/UFF fica em uma posição intermediária, com uma combinação mais equilibrada entre as duas.

Inicialmente apresentamos o *ranking* final dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro segundo cada um desses índices, de forma a compará-los (Tabela 4). Por qualquer indicador utilizado, identificam-se grandes desigualdades no interior da metrópole fluminense quanto às condições de vida dos municípios considerados. Percebe-se, de imediato, que o IQM/CIDE é o índice que abrange o maior número de municípios da região metropolitana, uma vez que é o único que já incorpora Seropédica e Tanguá, emancipados na segunda metade dos anos 90⁶⁰.

⁶⁰ No entanto, o município de Mesquita, por ter sido emancipado de Nova Iguaçu em 1999, não está considerado separadamente em nenhum dos índices, impossibilitando a análise da sua posição específica no contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Tabela 4 – Comparativo entre os Índices: Índice Municipal (IM); Índice de Qualidade de Vida Urbana/UFF (IQV/UFF); Índice de Qualidade Municipal (IQM/CIDE) - Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1991

Classificação dos municípios segundo o IM	Ranking IM	Classificação dos municípios segundo o IQV/UFF	Ranking IQV/UFF	Classificação dos municípios segundo o IQM/CIDE	Ranking IQM/CIDE
1. Niterói	0,95	1. Niterói	1,00	1. Rio de Janeiro	1,00
2. Rio de Janeiro	0,91	2. Rio de Janeiro	0,85	2. Niterói	0,69
3. Nilópolis	0,68	3. Nilópolis	0,46	3. Itaguaí	0,34
4. São Gonçalo	0,58	4. Paracambi	0,39	4. Duque de Caxias	0,33
5. São João de Meriti	0,55	5. Nova Iguaçu	0,30	5. Nova Iguaçu	0,30
6. Nova Iguaçu	0,49	6. São Gonçalo	0,29	6. Mangaratiba	0,28
7. Duque de Caxias	0,45	7. Mangaratiba	0,29	7. Nilópolis	0,24
8. Paracambi	0,37	8. São João de Meriti	0,27	8. São Gonçalo	0,24
9. Belford Roxo	0,35	9. Duque de Caxias	0,25	9. Paracambi	0,23
10. Maricá	0,33	10. Itaguaí	0,23	10. Queimados	0,23
11. Mangaratiba	0,32	11. Maricá	0,22	11. São João de Meriti	0,22
12. Itaguaí	0,29	12. Belford Roxo	0,21	12. Belford Roxo	0,21
13. Queimados	0,29	13. Queimados	0,18	13. Magé	0,20
14. Magé	0,26	14. Magé	0,15	14. Maricá	0,19
15. Itaboraí	0,19	15. Guapimirim	0,14	15. Guapimirim	0,18
16. Japeri	0,13	16. Itaboraí	0,10	16. Itaboraí	0,17
17. Guapimirim	0,13	17. Japeri	0,05	17. Seropédica	0,15
				18. Japeri	0,11
				19. Tanguá	0,07

Fontes: Censo Demográfico –1991. Tabulação especial do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; Almeida, 1997; CIDE, 1998.

Em seguida, distinguimos claramente, pelo menos três grandes grupos de municípios em cada uma das classificações. O primeiro, formado pelos municípios mais bem posicionados, tem sempre a presença das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói. Na lista dos dois primeiros índices (IM e IQV/UFF), também é possível identificar a presença do Município de Nilópolis, apesar de distante do segundo município mais bem classificado. O segundo grupo abrange os municípios que se destacam pelas piores posições na classificação. Nele percebemos a constante presença das cidades de Guapimirim, Itaboraí e Japeri. Por fim, o terceiro grupo, formado pelos municípios em posições intermediárias, é o que apresenta as maiores variações entre cada um dos índices utilizados.

A comparação também indica maiores semelhanças entre os índices IM e IQV/UFF do que entre eles e o IQM/CIDE. Vale a pena explorar essas diferenças, a fim de identificarmos as origens das desigualdades municipais indicadas por cada um desses índices. Para tanto, vamos confrontar a composição do IM com a do IQM/CIDE, de que dispomos das informações relativas à sua composição.

O IM é resultado da média obtida por cada município em quatro subíndices, conforme a Tabela 5. O primeiro, representado na primeira coluna, é referente à renda e é composto pelos indicadores da renda média mensal dos chefes de domicílio e da proporção de chefes de domicílio com renda até dois salários mínimos. O segundo, na segunda coluna, relativo à habitação, é formado por três indicadores: (i) número médio de moradores por domicílio; (ii) número médio de cômodos por domicílio; (iii) percentual de domicílios com até três cômodos. O subíndice saneamento está representado na terceira coluna e também é composto por três indicadores: percentual de domicílios com água inadequada, percentual de domicílios com esgotamento inadequado, percentual de domicílios com coleta de lixo inadequada. Na quarta e última coluna está registrado o subíndice educação, resultado dos indicadores percentual de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais e percentual de crianças vivendo com chefes com menos de 1 ano de estudo.

Analisando o IM, Martins (1998) classifica os municípios em quatro grandes grupos, conforme destacados na Tabela 5. No primeiro, aparecem em destaque os municípios de Niterói e do Rio de Janeiro, que estabelecem uma nítida disparidade em relação à qualidade de vida apresentada pelos demais municípios. No segundo, estão os municípios com boa cobertura de serviços, que, apesar de estarem longe de um elevado padrão de vida, são bem mais servidos que os dos outros dois grupos. No terceiro, aparecem os municípios com alta carência social, mas que normalmente apresentam um ou dois dos indicadores com média cobertura. Por fim, o quarto grupo é constituído dos municípios caracterizados por carências generalizadas em todos os indicadores utilizados. Convém chamar a atenção para o fato de a classificação dos municípios segundo os indicadores de renda, habitação, saneamento e escolaridade obedecer, sem muitas alterações, à classificação final do índice.

Tabela 5 - Índice Municipal (IM) –1991

Municípios	Índices				IM	Ranking IM	Grupos
	Renda	Habituação	Saneamento	Educação			
Niterói	1,00	1,00	0,81	0,98	0,95	1	(I) grande cobertura
Rio de Janeiro	0,91	0,80	0,98	0,95	0,91	2	
Nilópolis	0,43	0,52	0,80	0,98	0,68	3	(II) cobertura média
São Gonçalo	0,31	0,52	0,68	0,81	0,58	4	
São João de Meriti	0,28	0,30	0,78	0,84	0,55	5	
Nova Iguaçu	0,30	0,34	0,65	0,66	0,49	6	
Duque de Caxias	0,25	0,27	0,61	0,65	0,45	7	
Paracambi	0,06	0,44	0,77	0,23	0,37	8	(III) alto nível de carências
Belford Roxo	0,18	0,15	0,46	0,59	0,35	9	
Maricá	0,34	0,54	0,07	0,37	0,33	10	
Mangaratiba	0,24	0,40	0,35	0,28	0,32	11	
Itaguaí	0,16	0,37	0,35	0,29	0,29	12	
Queimados	0,22	0,11	0,38	0,43	0,29	13	
Magé	0,05	0,28	0,34	0,37	0,26	14	(IV) carências generalizadas
Itaboraí	0,08	0,32	0,18	0,18	0,19	15	
Japeri	0,09	0,00	0,16	0,28	0,13	16	
Guapimirim	0,04	0,32	0,15	0,02	0,13	17	
Região Metropolitana	0,67	0,64	0,83	0,83	0,74	-	-

Fonte: Martins, 1998 / Censo Demográfico IBGE – 1991. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

A conclusão assinalada por Martins (*ibid*) é que o Índice Municipal

revela que a polarização social na Região metropolitana é de grande intensidade. Assim, o núcleo (Rio de Janeiro e Niterói) encontra-se bastante distanciado dos demais municípios, destacando-se em seguida, apenas Nilópolis, dotado de boa infra-estrutura. O destaque negativo fica por conta dos municípios de Magé, Itaboraí, Japeri e Guapimirim, seguidos de Queimados, que apresentaram graves deficiências de infra-estrutura e prestação de serviços básicos, além de possuírem uma população de baixa renda que não consegue suprir suas necessidades através da relação direta com o mercado. Entre os muito melhores e os muito carentes encontra-se um grupo intermediário cujo posicionamento individual irá depender do peso que se imprima a cada tema sócio-econômico na composição do índice sintético.

A análise do IQM/CIDE é mais complexa, pela quantidade de indicadores utilizados na composição do índice sintético. A Tabela 6 apresenta o *ranking* dos municípios, em que em cada coluna o primeiro número indica a posição dos municípios na Região Metropolitana e o segundo, sua posição no âmbito dos 91 municípios do

Estado do Rio de Janeiro. Dada a diversidade de fatores que entram na sua composição, vale a pena fazer alguns comentários sobre cada um dos subíndices considerados.

Tabela 6 - Índice de Qualidade dos Municípios (IQM/CIDE) - 1998

IQM	Municípios	Posição dos Municípios nos Indicadores na Região Metropolitana (primeiro número) e no Estado do Rio de Janeiro (segundo número) – Rio de Janeiro, 1998						
		DIN	CEN	RIQ	QMA	FAC	IGE	CID
1 / 1	Rio de Janeiro	1 / 1	1 / 1	1 / 1	2 / 3	1 / 1	1 / 2	1 / 2
2 / 2	Niterói	2 / 2	2 / 2	2 / 2	1 / 1	2 / 3	14 / 29	2 / 3
3 / 16	Itaguaí	3 / 7	3 / 3	4 / 11	8 / 28	5 / 35	16 / 32	6 / 43
4 / 19	Duque de Caxias	15 / 73	6 / 8	10 / 61	4 / 15	10 / 55	3 / 5	8 / 66
5 / 23	Nova Iguaçu	12 / 69	5 / 5	13 / 66	7 / 27	3 / 20	4 / 8	10 / 71
6 / 28	Mangaratiba	5 / 31	14 / 54	3 / 9	11 / 47	8 / 46	18 / 58	5 / 30
7 / 35		14 / 71	18 / 82	7 / 37	3 / 5	15 / 79	17 / 39	4 / 23
	Nilópolis							
8 / 36	São Gonçalo	11 / 67	7 / 12	12 / 65	5 / 21	14 / 74	12 / 23	11 / 73
9 / 37		19 / 85	17 / 71	11 / 64	10 / 46	11 / 60	8 / 16	3 / 21
	Paracambi							
10 / 38	Queimados	6 / 33	12 / 47	5 / 22	16 / 66	4 / 32	5 / 10	14 / 83
11 / 42	São João de Meriti	17 / 78	8 / 14	14 / 67	6 / 26	16 / 80	13 / 28	7 / 62
12 / 44	Belford Roxo	16 / 74	16 / 62	15 / 70	12 / 54	6 / 36	2 / 4	15 / 85
13 / 50	Magé	13 / 70	9 / 28	18 / 83	13 / 58	12 / 65	7 / 15	12 / 77
14 / 52	Maricá	4 / 14	15 / 55	6 / 25	9 / 35	7 / 37	19 / 65	9 / 68
15 / 59		7 / 34	13 / 53	9 / 46	17 / 71	17 / 86	6 / 14	18 / 88
	Guapimirim							
16 / 62	Itaboraí	8 / 36	10 / 35	17 / 81	15 / 64	9 / 49	11 / 22	13 / 81
17 / 73	Seropédica	9 / 49	4 / 4	8 / 45	14 / 59	18 / 90	10 / 18	16 / 86
18 / 80	Japeri	10 / 52	19 / 84	19 / 88	18 / 78	13 / 70	9 / 17	17 / 87
19 / 84	Tanguá	18 / 81	11 / 40	16 / 71	19 / 81	19 / 91	15 / 31	19 / 91

Fonte: CIDE, Índice de Qualidade dos Municípios, 1998.

Na composição do índice sintético, os subíndices dinamismo (DIN), centralidade e vantagem locacional (CEN), facilidade para negócios (FAC) e infra-estrutura para grandes empreendimentos (IGE) expressam indicadores de desempenho econômico.

Na primeira coluna, está representado o *ranking* dos municípios no subíndice DIN, que como o nome indica, visa mensurar o dinamismo da economia local. É composto pelos seguintes indicadores: (i) taxa média geométrica de crescimento anual da população residente entre 1991 e 1996; (ii) número de pontos de serviços bancários com atendimento 24 horas em relação à raiz da população; (iii) número de veículos novos (a

partir de 1995), licenciados, para cada grupo de 100 habitantes; (iv) valor médio das operações de crédito em agências bancárias do município, por habitante; (v) estimativa da taxa média de crescimento do PIB do município, entre 1990 e 1996. Destacam-se os municípios do Rio de Janeiro, de Niterói, de Itaguaí e de Maricá. Com pior desempenho estão Paracambi, Tanguá e São João de Meriti.

Na segunda coluna apresenta-se o subíndice CEN, que expressa a capacidade de o município estabelecer vínculos com os mercados vizinhos. É composto pelos seguintes indicadores: (i) atratividade do município para o suprimento de bens de consumo em geral, envolvendo o VAF (Valor Adicionado Fiscal) do comércio varejista e as distâncias entre todas as sedes municipais e a população; (ii) existência de concessionárias de veículos no município; (iii) facilidade de acesso ao município por meio de transporte coletivo, representada pelo número de linhas de ônibus intermunicipais; (iv) comércio atacadista, com base no VAF do comércio atacadista *per capita*; (v) matrículas em instituições de nível superior. Destacam-se os municípios do Rio de Janeiro, de Niterói, de Itaguaí e de Seropédica. Com pior desempenho estão Japeri, Nilópolis e Paracambi.

Na quinta coluna, apresenta-se o subíndice FAC, cuja finalidade é mensurar as facilidades existentes para a operação de empresas e seus funcionários. É composto pelos seguintes indicadores: (i) número de agências bancárias; (ii) facilidade de comunicação, representada pelo número de terminais telefônicos para cada grupo de 1.000 habitantes; (iii) facilidade de comunicação, representada pelo número de agências de correio e pontos de venda de selos; (iv) meios de hospedagem disponíveis, representados pelo número de leitos em hotéis para cada grupo de 1.000 habitantes; (v) facilidade de acesso à Internet, considerados o número de provedores no município e o tempo de um pulso em uma ligação telefônica ao provedor mais próximo, em relação ao tamanho da população local; (vi) incentivos oferecidos pelo município para instalação, expansão ou modernização de empresas; (vii) existência de balcão SEBRAE. Destacam-se os municípios do Rio de Janeiro, de Niterói, de Nova Iguaçu e de Queimados. Com pior desempenho estão Tanguá, Seropédica e Guapimirim.

Completando os indicadores de perfil econômico apresenta-se, na sexta coluna, o subíndice IGE, cujo objetivo é demonstrar as condições favoráveis à implantação e à operação de empresas de grande porte. É composto pelos seguintes indicadores: (i)

existência ou proximidade de rodovia pavimentada de pista dupla; (ii) existência ou proximidade de ferrovia; (iii) existência de aeroportos, públicos ou privados; (iv) existência de gasoduto atravessando o município; (v) existência de linhas de transmissão de energia elétrica, consideradas as diferentes potências; (vi) existência de distrito, condomínio, parque ou pólo industrial. Destacam-se os municípios do Rio de Janeiro, de Belford Roxo, de Duque de Caxias e de Nova Iguaçu. Com pior desempenho estão Maricá, Mangaratiba e Nilópolis.

Além desses, o índice sintético IQM/CIDE tem na sua composição mais três subíndices, compostos por indicadores fortemente relacionados à qualidade de vida da cidade: riqueza e potencial de consumo (RIQ), qualificação da mão-de-obra (QMA) e cidadania (CID).

O subíndice RIQ, na terceira coluna, expressa a riqueza existente no município. É composto pelos seguintes indicadores: (i) percentual de chefes de domicílio com renda alta, isto é, com renda superior a 20 salários mínimos; (ii) estimativa do PIB *per capita* do município; (iii) consumo de energia elétrica por habitante; (iv) média dos depósitos bancários em agências do município por habitante; (v) nível das finanças locais, representado pela relação entre as despesas de capital com investimentos e a população. Destacam-se os municípios do Rio de Janeiro, de Niterói, de Mangaratiba e de Itaguaí. Com pior desempenho estão Japeri, Magé e Itaboraí.

O subíndice QMA, na quarta coluna, expressa o padrão de formação educacional da população, principalmente do ponto de vista da sua especialização e profissionalização. É composto pelos seguintes indicadores: (i) o percentual de chefes de domicílios com, pelo menos, 2º grau completo; (ii) a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais; (iii) a taxa de conclusões em cursos profissionalizantes oferecidos pelo SENAC e pelo SENAI, em relação à população de 15 anos ou mais; (iv) a taxa de matrículas em cursos técnicos de 2º grau, em relação à população de 15 anos ou mais. Destacam-se os municípios de Niterói, do Rio de Janeiro, de Nilópolis e de Duque de Caxias. Com pior desempenho estão Tanguá, Japeri e Guapimirim.

Finalmente, o subíndice CID, na última coluna, expressa as condições de atendimento às necessidades básicas da população de cada município nas áreas de saúde, educação, segurança, justiça e lazer. É composto pelos seguintes indicadores: (i) número

de matrículas no ensino básico em relação à população em idade escolar; (ii) número de leitos nas especialidades básicas em hospitais do município para cada grupo de 1.000 habitantes; (iii) número de policiais civis e militares para cada grupo de 10.000 habitantes; (iv) proporção de equipamentos culturais (cinemas, teatros, museus e bibliotecas); (v) taxa de atendimento domiciliar nos serviços de abastecimento de água tratada, coleta de lixo e esgotamento sanitário; (vi) proporção de instituições que lidam com questões relativas aos direitos do cidadão (Procom e Defensoria pública). Destacaram-se os municípios do Rio de Janeiro, de Niterói, de Paracambi e de Nilópolis. Com pior desempenho estão Tanguá, Guapimirim e Japeri.

Nota-se, em uma primeira análise, que a maioria dos municípios não tem desempenho constante nos subíndices selecionados, diferentemente do Rio de Janeiro e de Niterói, que sempre apresentam bom desempenho, segundo qualquer indicador selecionado. O que ocorre na maior parte dos casos são municípios que apresentam desempenho bom ou regular segundo alguns indicadores e ruim ou péssimo, segundo outros.

Dessa forma, o resultado final da classificação no IQV/CIDE para os municípios da Região Metropolitana pode ser sintetizado, tal como no caso do IM, na identificação de quatro tipos de grupos. O primeiro, composto por Rio de Janeiro e Niterói, municípios que se mantêm na posição de liderança em relação à totalidade dos municípios do estado. São dois municípios que, conforme já dito, têm grande cobertura de serviços, alta qualidade de vida em geral, dinamismo econômico e boa infra-estrutura para grandes empreendimentos econômicos. O segundo grupo, formado por Itaguaí, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Mangaratiba, municípios que se encontram bem classificados no âmbito do estado, mas que já revelam grandes carências em alguns dos subíndices considerados, como é o caso de Nova Iguaçu e Duque de Caxias, situados entre os piores do estado nos subíndices cidadania, e riqueza e potencial de consumo. O terceiro grupo, composto por Nilópolis, São Gonçalo, Paracambi, Queimados, São João de Meriti, Belford Roxo, Magé e Maricá, municípios que demonstram, em geral, carências sociais generalizadas, fraco desempenho econômico e graves debilidades de infra-estrutura para grandes empreendimentos. Normalmente situados lado a lado na classificação estadual, esses municípios têm em comum o fato de conseguirem se sobressair bem ou razoavelmente

bem em pelo menos um dos subíndices considerados. Por fim, o último grupo, composto pelos municípios com sérios problemas estruturais, em decorrência de graves problemas sociais e frágil dinamismo econômico, apesar de também haver situações de bom e médio desempenho em um ou outro subíndice. Os municípios situados nesse grupo – Guapimirim, Itaboraí, Seropédica, Japeri e Tanguá – estão igualmente muito próximos nas posições que ocupam na classificação estadual, que são as piores do *ranking*.

Apesar da complexidade dos indicadores utilizados na composição do índice sintético do IQM/CIDE, percebem-se algumas semelhanças entre ele e os dois anteriores, o IM e o IQV/UFF. Em relação a qualquer dos indicadores considerados, há uma clara distinção entre os municípios mais bem classificados, Rio de Janeiro e Niterói, e os de pior classificação, Itaboraí, Japeri, Guapimirim, Seropédica e Tanguá (estes dois últimos, como dissemos, incluídos apenas na classificação do IQM/CIDE). Entre os dois extremos há uma grande variação no posicionamento dos municípios, segundo o indicador com maior ou menor peso na classificação. São municípios que apresentam grandes carências sociais e debilidades econômicas, mas que dispõem de boa infra-estrutura ou de cobertura em algum ou alguns dos serviços considerados. Tais dados reforçam as conclusões de Martins (*op. cit.*) assinaladas anteriormente.

Em síntese, verificamos que, quer se adotem indicadores cuja proposta é avaliar a qualidade de vida (IM e IQV/UFF), quer se adotem indicadores cuja proposta é avaliar o desempenho econômico, o resultado é sempre a evidência de uma forte desigualdade no acesso da população a recursos econômicos, à infra-estrutura urbana, à riqueza e à cidadania.

3.4. Habilitação e Exclusão da Cidadania no Rio de Janeiro

Retomando nossa questão inicial, passaremos a discutir os impactos desse quadro de desigualdades sociais nas transformações das instituições de governos locais no processo de descentralização e municipalização das políticas sociais.

A nossa concepção de democracia requer a habilitação dos cidadãos no exercício da sua autonomia (a condição da *agency*), que significa concretamente a existência de oportunidades e direitos iguais. Vemos que as graves desigualdades sociais existentes

entre os municípios fluminenses expressam exatamente a inexistência dessas oportunidades e direitos iguais, e um contexto social marcado não só pela exclusão de significativa parcela da população (os desabilitados) como por desigualdades nas condições de habilitação dos cidadãos.

Na metrópole fluminense, cerca de 30% da população, representando mais de três milhões de pessoas, vive abaixo da linha de pobreza. É quase um terço da população, que não tem acesso às condições mínimas necessárias à sua subsistência, sem oportunidades, sem educação, sem saúde, sem condições de locomoção, sem tempo de sobra para investir em outra meta que não seja a própria sobrevivência e a de sua família. São mais de três milhões de pessoas às quais são negados direitos fundamentais de cidadania. Não há como negar que, nessa circunstância de desigualdade social extrema, parcelas da população vivem em situação de exclusão social, desabilitada para participar da dinâmica social e política da cidade. Em verdade, também deveríamos considerar as situações de extrema violência que vigoram em diversas áreas da metrópole fluminense, que, da mesma forma, excluem parcelas da população, pelo medo e pela insegurança, de terem sua própria integridade física ameaçada. Nesse caso, seriam necessárias análises sobre os modos como a violência se manifesta na sociedade, atingindo de forma diferenciada os municípios (e neles, suas diversas áreas), e os diferentes grupos sociais (jovens, negros, mulheres), acerca dos quais não temos nem informações, nem competência para abordá-los devido à complexidade do tema. Independentemente de dados e análises, é importante reconhecer o impacto dessa situação de violência na habilitação dos cidadãos na dinâmica social e política das cidades – que não só tem tido grande repercussão política e na imprensa, mas também tem sido reconhecida por diversos trabalhos acadêmicos⁶¹.

A questão fundamental é que essa situação de desigualdade extrema está vinculada ao acesso ao trabalho e à renda, e sofre os efeitos dos movimentos de evolução do mercado de trabalho. Como vimos, esse problema tem relação direta com as políticas macroeconômicas de âmbito nacional, que recebem o impacto direto da reestruturação produtiva, em um ambiente cujas tendências indicam o agravamento do desemprego

⁶¹ É interessante observar que no encontro de 1998 da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais), dos doze trabalhos apresentados no GT Violência, Justiça e Direitos, dez abordavam diretamente o tema da violência, um centrava-se na dinâmica de funcionamento da justiça e outro tinha

formal, principalmente para os segmentos sociais com menos qualificação educacional. Reconhecemos, portanto, que estruturalmente essa situação de exclusão social só pode ser enfrentada, nas suas raízes, com políticas macroeconômicas, que sejam capazes de reverter a perversa distribuição de renda no país, de gerar empregos e, ao mesmo tempo, de aumentar o PIB nacional.

Apesar de reconhecermos esse componente nacional das desigualdades sociais, a análise dos indicadores sintéticos mostra que a situação social dos municípios é bastante desigual não apenas quanto ao acesso dos cidadãos ao trabalho e à renda; o feixe de direitos sociais relativos à educação, à saúde, à habitação e ao saneamento não está garantido de forma igualitária a todos os cidadãos. E aqui estamos diante de áreas relacionadas às políticas sociais, em que a autonomia relativa da esfera local possibilita aos governos municipais intervir tanto no sentido de alargar esse feixe de direitos, como no de atender aos grupos em situação de vulnerabilidade social, em razão da sua precária inserção no mercado de trabalho e da sua dificuldade de acesso à renda. O atendimento a esses direitos obviamente depende das condições institucionais dos diferentes municípios, sobretudo no que se refere aos seus recursos orçamentários e à sua capacitação técnica. No entanto, apesar de todas as limitações, os governos locais têm capacidade de intervir para ampliar o acesso dos cidadãos aos direitos sociais, habilitando os grupos em situação de desvantagem social.

No caso dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, constatamos basicamente três situações: a primeira, caracterizada pela garantia dos direitos sociais básicos à maioria da população, que gera contextos sociais de maior qualidade de vida e de maior equidade no exercício efetivo dos direitos de cidadania. Aqui são maiores as possibilidades de garantia da ampla inclusão social requerida para a habilitação da cidadania. Neste caso, encontram-se os municípios do Rio de Janeiro e de Niterói. A segunda situação, caracterizada por contextos sociais de desigualdades nas condições de exercício da autonomia em torno do acesso a direitos sociais fundamentais, que gera assimetrias de poder e condições desfavoráveis para a ampla inclusão em termos do exercício efetivo dos direitos sociais requeridos para a habilitação da cidadania. Neste

como eixo central a questão da relação entre identidade das galeras, juventude e identidade masculina. Dos doze trabalhos, cinco incluíam ou tinham como objeto a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

caso encontra-se a grande maioria dos municípios da região: Itaguaí, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Mangaratiba, Nilópolis, São Gonçalo, Paracambi, Queimados, São João de Meriti, Belford Roxo, Magé e Maricá. Por fim, a terceira situação, caracterizada por graves carências sociais, pela exclusão de grande parte da população e por poucas condições de exercício da autonomia dos cidadãos, portanto, de habilitação da cidadania. Neste caso, encontram-se os municípios de Guapimirim, de Itaboraí, de Seropédica, de Japeri e de Tanguá. Convém ressaltar, contudo, que como são tênues as fronteiras entre os grupos da segunda e terceira situações, dependendo dos indicadores utilizados, poderíamos classificar um ou outro município desse conjunto de forma diferenciada, já que de maneira geral ambos os grupos compartilham contextos sociais de grande vulnerabilidade social.

Tendo em vista nossa discussão em torno da governança democrática local, a nosso ver as questões fundamentais expressas pelos diferentes índices podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: primeiro, constatamos que existem condições de habilitação desfavoráveis entre os municípios e, no interior deles, entre os diferentes grupos sociais; segundo, os indicadores de acesso da população aos serviços e equipamentos públicos fundamentais mostram que são profundas as desigualdades sociais que caracterizam a região metropolitana fluminense, gerando um fosso entre os municípios na liderança do *ranking* e os demais municípios, sejam quais forem os índices considerados. E, como vimos, quaisquer que sejam as fontes das desigualdades, elas interferem na habilitação dos membros de uma sociedade no exercício dos seus direitos de cidadania e na sua participação social e política. Por fim, ainda observamos mais uma agravante que deve ser levada em consideração. Existem diversos problemas – sociais, econômicos e de infra-estrutura – comuns a esses municípios cuja solução, de grande complexidade, exige uma abordagem e uma intervenção de âmbito metropolitano. A inexistência de organismo institucional nessa esfera produz efeitos no agravamento dos problemas sociais locais, tais como transporte, saúde, saneamento e habitação, que exigem soluções compartilhadas e instâncias de governança metropolitana (Azevedo e Guia, 2000). Portanto, muitos dos problemas no exercício efetivo dos direitos de cidadania também poderiam ser abordados como situações de desigualdades sociais de âmbito metropolitano, o que não implica na impossibilidade de sua abordagem sob o

ponto de vista das condições locais e do papel dos governos municipais no enfrentamento desse quadro.

Em suma, podemos comprovar que as desigualdades sociais que marcam a região metropolitana fluminense geram efetivamente situações que bloqueiam ou dificultam as possibilidades de ampla inclusão social requeridas para a instituição de governos locais baseados no modelo de governança democrática. Pelo menos até o presente, estamos longe de verificar a emergência de um sistema político redistributivo de renda, serviços e bens públicos, na perspectiva de um “*welfare* municipal”. Sem a existência de mecanismos mais amplos – de âmbito metropolitano, estadual ou nacional –, são reduzidas as possibilidades de reversão desse quadro. Além disso, as desigualdades sociais existentes efetivamente desabilitam a cidadania política, gerando desigualdades de poder e de condições de participação social.

No entanto, apesar das limitações, vimos que um poderoso mecanismo de integração e habilitação é o pertencimento a redes de solidariedade e de filiação social, no qual destacamos as organizações sociais, constituídas como sujeitos coletivos. Isso porque, ao mesmo tempo que as desigualdades sociais criam situações de desabilitação da autonomia dos indivíduos que incidem sobre sua participação social, a própria participação social em organizações da sociedade civil pode criar situações de habilitação dos membros de uma sociedade que incidem sobre seu acesso efetivo aos direitos sociais e políticos. Deparamo-nos, assim, com a questão do associativismo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que será abordada no próximo capítulo.

4. Associativismo e Participação Sociopolítica: o Rio de Janeiro no Contexto das Grandes Cidades Brasileiras

Neste capítulo traçaremos um breve quadro do associativismo e da participação sociopolítica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no contexto das regiões metropolitanas brasileiras. Ao mesmo tempo, como nossa discussão está centrada nos governos locais, procederemos à análise de forma desagregada por áreas geográficas⁶², de forma a identificar possíveis diferenças intrametropolitanas no perfil associativo e na cultura cívica, e assim discutir o contexto social fluminense na perspectiva da

autonomia da sociedade civil e da constituição de esferas públicas, e, por conseguinte, na dos possíveis impactos que daí advirão sobre a dinâmica de participação institucional requerida pelo modelo de governança democrática.

Apesar da imprecisão conceitual do termo, para o escopo deste estudo entendemos associativismo como o vínculo a qualquer organização da sociedade civil de caráter público não-estatal e sem fins lucrativos (Ribeiro e Santos Junior, 1996). A avaliação do grau de associativismo da população das regiões metropolitanas do Brasil teve por base o Suplemento da Pesquisa Mensal de Empregos - PME, realizada pelo IBGE em abril de 1996⁶³. Entrevistando pessoas de 18 anos ou mais de idade das regiões metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte, de Salvador, de Recife e de Porto Alegre, a pesquisa buscou contemplar três tipos de associativismo civil: sindical (sindicatos de empregados e empregadores), de classe (órgãos de classe ligados a categorias profissionais ou econômicas) e comunitário (associações de bairro, associações religiosas, recreativas, filantrópicas e outras não especificadas). Além da associação civil, a pesquisa levantou informações sobre a partidária, referente à filiação aos partidos políticos. Aqui, categorizamos de forma um pouco diferenciada os tipos de associativismo civil, juntando as duas primeiras dimensões, relativas ao mundo do trabalho, em torno do associativismo sindical, e mantendo a dimensão comunitária tal como categorizada pela pesquisa do IBGE. No entanto, procuramos algumas vezes desagregar os dados relativos às associações de bairro, devido ao seu caráter diferenciado e à sua importância política na história do Rio de Janeiro⁶⁴. Por fim, também pela desagregação de dados, procuramos identificar possíveis diferenças nos perfis político e social das populações associada e não-associada, a fim de discutirmos os reflexos da associação sobre os processos de habilitação social e de exercício da cidadania.

4.1. O Perfil do Associativismo no Rio de Janeiro

A partir do suplemento sobre associativismo da PME, podemos observar que do universo de 22,5 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade, moradoras das regiões metropolitanas pesquisadas, 27% tinham vínculo com algum tipo de organização associativa, ou seja, eram filiadas ou associadas a uma ou mais das organizações consideradas na pesquisa.

É interessante notar que em 1988, segundo os dados do suplemento da PNAD realizada naquele ano, 29% das pessoas de 18 anos ou mais eram vinculadas a uma ou mais organizações associativas (IBGE, 1988). Os dados de 1996 indicam, portanto, uma proporção praticamente igual de pessoas associadas, numa década em que diversos textos identificaram uma crise dos movimentos populares urbanos.⁶⁵ Não obstante

⁶² Infelizmente, a base de dados não permite sua desagregação por municípios, o que seria ideal. Assim, a desagregação foi realizada por três áreas da região metropolitana: Capital, Baixada Fluminense e outros municípios metropolitanos.

⁶³ Cf. IBGE, Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política. IBGE: Rio de Janeiro, 1997.

⁶⁴ Sobre a importância política do movimento de bairros no Rio de Janeiro, ver Grazia, 1993.

⁶⁵ Segundo Gohn (1997), os autores brasileiros que utilizaram a expressão “crise dos movimentos sociais” nos anos 90 não se referiam a uma crise generalizável a todos os movimentos, mas a um tipo particular de

tal constatação, pode-se inferir a partir dos dados que serão apresentados que está havendo uma mudança no perfil associativo, com a queda relativa do percentual de pessoas filiadas às associações de moradores, que tiveram presença marcante no país durante as décadas de 70 e 80, e o surgimento de novas associações, aqui agrupadas na categoria *outras associações*. Outro fato que chama a atenção é que, no contexto das reformas neoliberais, com a conseqüente flexibilização das relações trabalhistas, esperava-se verificar uma queda na dimensão sindical do associativismo, não identificada na pesquisa. Ao contrário, a dimensão sindical (sindicatos e associações de classe), tal qual em 1996, permanece como a principal forma associativa do país (Tabela 1).

Tabela 1 – Proporção de Pessoas Filiadas ou Associadas a Organizações Associativas – Regiões Metropolitanas, 1996 (%)

	Associadas ou Filiadas (%)	Não Associada nem filiada (%)	Tipos de Associativismo - Percentual em relação à População Associada		
			Sind. ou Assoc Orgão De Classe(%)	Assoc. Bairro(%)	Outra Assoc. (%)*
Total	27	73	67	11	34
Homens	34	66	76	10	27
Mulheres	22	78	55	11	42

* Inclui associações de bairros, associações religiosas, associações filantrópicas, associação esportiva ou cultural e outros órgãos comunitários.

Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE), 1998.

No geral, os homens apresentaram maior vínculo associativo que as mulheres. No entanto, ao desagregar os dados por tipo de associação, percebemos que essa diferença funda-se basicamente na relação com os sindicatos e/ou associações de classe, em que a maior presença dos homens é em grande parte explicada pelo fato de serem majoritários na composição da PEA (população economicamente ativa), já que tanto as mulheres quanto os homens têm praticamente o mesmo percentual de participação nas associações de bairro, e as mulheres se filiam bem mais às outras associações. Conforme pode ser observado, em relação à baixa associação verificada, é nítida a preferência pela filiação a sindicatos, independentemente do sexo do entrevistado.

Apesar da falta de dados sobre outros países, o nível de associativismo no Brasil parece estar próximo ao dos países latino-americanos, pelo menos quando se tomam os exemplos disponíveis. Na Colômbia, a média nacional de participação comunal era estimada em 28,5% (Vargas, 1998). Na Argentina, pesquisa realizada em 1997 pelo

crise nos movimentos populares urbanos. Os diversos autores também se diferenciam segundo o tipo e a

Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento em quatro municípios da periferia da Grande Buenos Aires⁶⁶ revela que a média de participação em instituições comunitárias era de 14%, enquanto a participação em reuniões com vizinhos era de 20% (Kohan, 1999), índices muito próximos aos índices de participação das nossas periferias metropolitanas, como veremos adiante.

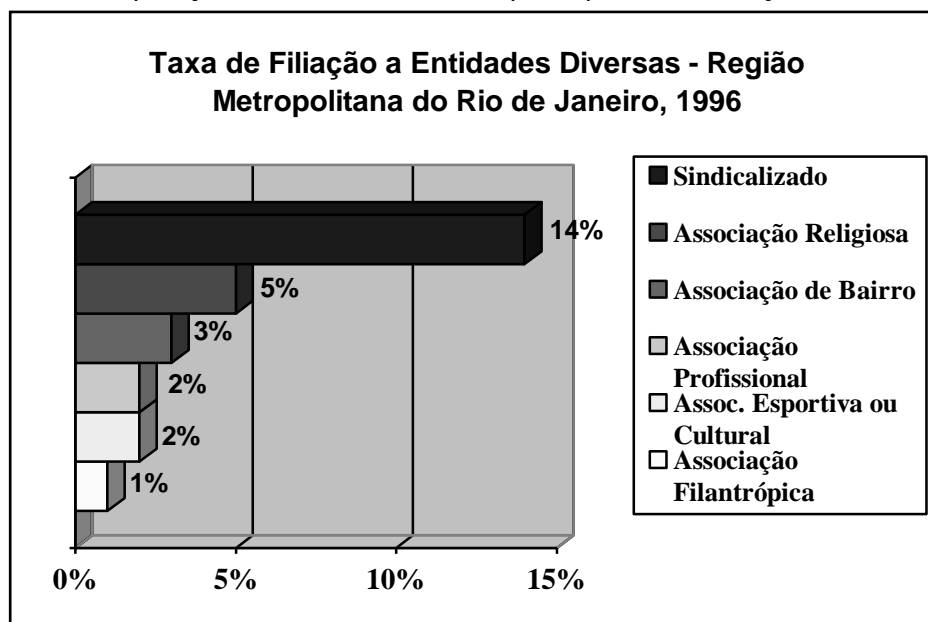
Ao analisar a metrópole fluminense, encontram-se algumas características comuns e diferenciações significativas entre seu perfil associativo e o das outras cinco regiões metropolitanas pesquisadas. Em primeiro lugar, observa-se que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentou um grau de associativismo (24%) próximo ao das Regiões Metropolitanas de São Paulo (29%), de Belo Horizonte (25%), de Recife (24%) e de Salvador (22%). No entanto, seu índice está significativamente distante do verificado na Região Metropolitana de Porto Alegre, que, destacando-se das demais áreas, ostentou o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas (38%).

Comparando com os dados de 1988, tal como verificado no contexto nacional não percebemos nenhuma mudança significativa, uma vez que nesse ano a metrópole fluminense apresentava 25% dos seus habitantes (maiores de 18 anos) vinculados a organizações associativas. Quanto ao gênero, mantiveram-se as diferenças encontradas no plano nacional e nas demais regiões metropolitanas, onde os homens possuíam maior vínculo associativo, pelas mesmas razões já mencionadas anteriormente, ou seja, pela sua maior presença na PEA. Assim, enquanto 30% dos homens afirmaram estar filiados ou associados a uma organização associativa, na metrópole fluminense o percentual de mulheres chegava a apenas 19%.

Desagregando o percentual de pessoas com vínculo associativo por tipos de associação, pode-se observar o peso de cada um deles em relação à população total da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Gráfico 1). Os sindicatos apresentaram o maior nível de adesão, aos quais estavam filiados 14% do total da população de 18 anos ou mais. Formando o segundo grupo em peso associativo, as entidades religiosas congregavam 5% das pessoas, seguidas de perto pelas associações de moradores, com 3%, que constituíam o terceiro grupo. As associações profissionais, as associações esportivas e culturais e as associações filantrópicas tiveram pequeno peso, com percentuais que variam de 1% a 2%.

análise da crise.

⁶⁶ A pesquisa foi realizada, na Grande Buenos Aires, nos municípios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno e San Miguel. Kohan e Fournier, 1998.

Gráfico 1 - População Filiada ou Associada por Tipo de Associação – RMRJ, 1996*

Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ – FASE

* O total supera o percentual de 24% de associados na Região metropolitana do Rio de Janeiro, pois as questões eram de respostas múltiplas.

Quando se comparam os dados de 1996 com os de 1988, evidenciam-se os seguintes aspectos: o primeiro refere-se aos sindicatos, que mantiveram o maior nível de adesão e ainda ampliaram um pouco a taxa anterior de 10% para 14% de filiação da população de 18 anos ou mais. Contrariando as expectativas de crise sindical em razão das transformações do mundo do trabalho, o pequeno crescimento proporcional verificado na filiação às entidades sindicais talvez possa ser explicado pela busca de mecanismos de defesa do emprego e dos direitos trabalhistas. No entanto, é preciso que se registre que a taxa de filiação não implica uma participação ativa na vida sindical. Certamente, parte das filiações tem outras motivações, ligadas aos benefícios oferecidos por essas organizações. O segundo aspecto está relacionado ao crescimento da adesão às entidades religiosas, tendo em vista que apresentavam em 1988 a taxa de 3% de associados e apareciam, em termos de peso associativo, atrás dos sindicatos, das associações de moradores e das associações profissionais. Uma das explicações para o incremento ocorrido pode ser o crescimento das igrejas evangélicas. Reunindo uma diversidade de formatos organizacionais, que compreendem comunidades eclesiais de base, pastorais sociais, grupos de jovens e de casais, missões e congregações, entre

outros, o fato é que freqüentemente as entidades religiosas vêm desempenhando um papel que ultrapassa o fundamento teológico e eclesiástico de seus objetivos e engajando-se em atividades assistenciais, de intermediação de interesses junto ao poder público e de defesa dos direitos de cidadania. O terceiro aspecto diz respeito à queda da adesão às associações profissionais, que passaram de 4% em 1988 para 2% em 1996. Para a avaliação dessa mudança, seriam necessários novos estudos para apurar se ela teve origem em algum tipo de crise conjuntural ou se as associações profissionais já estavam sofrendo os efeitos da reestruturação produtiva, que certamente vem impactando a composição profissional no interior das empresas e fora delas.

Ao analisarmos os indicadores de associativismo desagregados segundo as áreas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, percebemos significativas diferenças intrametropolitanas, sobretudo quanto ao grau de vínculo associativo de cada área, mas também ao peso relativo apresentado por cada tipo de associação.

Em relação ao grau de associativismo, a capital apresentou o maior percentual de pessoas filiadas ou associadas a alguma organização associativa (27%), superando a média da região metropolitana (24%). Inversamente, sua área periférica mais imediata, a Baixada Fluminense⁶⁷, apresentou o mais baixo percentual de associativismo (17%), enquanto nos demais municípios da região a média foi de 24% (Tabela 2). Ou seja, não bastasse o baixo percentual de associativismo fluminense, encontramos no espaço da Baixada Fluminense, reconhecido exatamente pela concentração de pobreza, de desigualdades sociais e de violência, um número ainda menor de pessoas vinculadas a organizações da sociedade civil. Essa informação é de grande relevância, uma vez que permite inferir a relação entre cultura cívica e dinâmica política. Como argumentamos anteriormente no Capítulo 2, a cultura cívica se expressa em um sistema de participação, com base em organizações autônomas da sociedade civil. O baixo grau de associativismo seria, nesse sentido, a expressão da frágil cultura cívica existente na Baixada Fluminense, que poderia explicar a reprodução e a manutenção de reconhecidas práticas políticas

⁶⁷ Conhecida como a área da região metropolitana com maior grau de pobreza e desigualdades sociais, a Baixada Fluminense era composta por sete municípios, a saber: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo, Nilópolis, Queimados e Japeri. Em 1999, o Município de Mesquita se emancipou de Nova Iguaçu elevando para oito o número de municípios que a compõem. No entanto, os limites geográficos da Baixada Fluminense não são claramente delimitados, até por inexistir divisão administrativa

marcadas pelo clientelismo e pelo mandonismo⁶⁸, que ainda vigoram com força nessa área, onde a grande maioria da população se mostra indiferente à política formal, está ausente da sociedade civil organizada, não faz representar seus interesses na esfera pública e convive com um poder público manipulado como instrumento de favorecimento dos interesses particulares dos grupos que dominam a política local.

Mas se encontramos diferenças intrametropolitanas significativas no que diz respeito ao grau de associativismo, o mesmo não podemos dizer em relação aos tipos de associação com mais peso na metrópole fluminense. O tipo de associação que predominou em todas as áreas da metrópole foi o sindical (filiação a sindicatos e a associações profissionais, mas sobretudo aos primeiros, que é consideravelmente majoritário). A rigor, identificamos uma composição percentual de associados por tipo de associação muito parecida entre a capital, a Baixada Fluminense e os demais municípios, embora nestes últimos se observe uma pequena variação, com a diminuição proporcional de filiados a organizações sindicais e a associações de bairro, e um aumento da filiação a outras associações.

É interessante observar que o perfil do associativismo na metrópole fluminense é semelhante ao das demais metrópoles brasileiras, onde, em geral, as capitais apresentaram os maiores níveis de associação, com exceção apenas na Região Metropolitana de Porto Alegre, onde não há diferença no grau de associativismo entre a capital e os demais municípios da região. Quanto à composição do associativismo por tipo de associação, constatamos que as organizações sindicais mantêm a primazia em relação aos outros tipos associativos.

em torno dessa área, por vezes compreendendo outros municípios da periferia metropolitana, como Paracambi, Magé, Seropédica e Tanguá.

⁶⁸ Uma das principais características do mandonismo está relacionada exatamente à existência de grupos políticos locais, em geral ligados às famílias tradicionais que dominam a política municipal e impõem suas regras e leis, muitas vezes passando por cima do sistema legal e dos governos estaduais e federais, que não raro são coniventes e fazem acordos com esses mesmos grupos em torno dos seus interesses políticos. Com alguma frequência, ainda hoje seus principais líderes são chamados de coronéis, denominação que remonta ao início do século, quando as principais lideranças locais eram nomeadas, pelo governo federal, coronéis das milícias municipais. Para uma leitura histórica, ver o trabalho de Queiroz, M. I. (1976) intitulado *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira*.

Tabela 2 – Proporção de Pessoas Filiadas ou Associadas por Tipo de Organização Segundo a Área da Região Metropolitana – 1996 (%)

Área de Região Metropolitana	Filiadas ou Assoc. (%)	Não-filiadas ou Não-assoc. (%)	Distribuição da Participação por Tipo de Organização em Relação ao Total de Pessoas Filiadas ou Associadas*		
			Sind. ou Assoc. de Classe (%)	Assoc. Bairro (%)	Outras (%)
Rio de Janeiro	27	73	66	13	29
Baixada Fluminense	17	83	66	13	26
Demais Mun. da RM RMRJ	24	76	64	8	35
	24	76	66	12	30
São Paulo	30	70	68	4	36
ABCD	29	71	72	4	30
Demais Mun. da RM RMSP	27	73	65	7	37
	29	71	68	5	35
Belo Horizonte	28	72	69	8	32
Contagem / Betim	20	80	65	10	30
Demais Mun. da RM RMBH	23	77	60	10	36
	25	75	66	9	32
Porto Alegre	38	62	65	13	33
Demais Mun. da RM RMPOA	38	62	57	11	43
	38	62	61	12	39
Salvador	23	77	77	13	19
Demais Mun. da RM RMSAL	20	80	60	24	22
	22	78	75	15	19
Recife	27	73	69	20	19
Demais Mun. da RM RMRE	22	78	69	17	20
	24	76	69	18	19

* Os percentuais referem-se ao total das que são filiados ou associados. O total não soma 100% pois as questões eram de múltipla escolha.

Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ – FASE

Mas, se a dimensão sindical mostrou-se invariavelmente como a forma predominante de associativismo, é possível identificar pesos relativos diferenciados para as associações de moradores e para as demais organizações comunitárias. Na metrópole fluminense as associações de moradores tiveram uma importante presença na cena política e social dos anos 80, expressa principalmente através da atuação da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FAMERJ (Grazia, 1993).

Com menos ímpeto nos anos 90⁶⁹, a força das associações de moradores ainda era significativa, menos pela atuação da FAMERJ e mais pela importância das federações municipais. Assim, em 1994, a FAMERJ ainda congregava, só na região metropolitana, 396 associações de moradores na capital e 12 federações municipais, com mais de 680 associações a ela filiadas (Ribeiro e Santos Junior, 1996). A força e a importância dessas organizações se expressam em um dos maiores percentuais de filiação a associações de bairro dentre as regiões analisadas, totalizando 12% dos fluminenses associados, assim distribuídos: 13% na capital, 13% na Baixada Fluminense e apenas 8% nos demais municípios. Convém ressaltar, no entanto, que as associações de bairros também têm peso significativo nas regiões metropolitanas de Porto Alegre, de Salvador e de Recife – maior até nestas duas últimas do que no Rio de Janeiro –, e pouca força na metrópole paulista.

As outras associações – que, como mencionado, englobam associações religiosas, filantrópicas, esportivas e culturais, e outras não especificadas – surpreendem pela importância associativa, indicando um possível processo de reconfiguração do tecido associativo no país, já apontado em outros estudos⁷⁰. No entanto, a análise dos dados revela que essa importância estava ligada substancialmente ao crescimento da associação a entidades religiosas, com grau associativo mais forte nas regiões metropolitanas do Sudeste e do Sul do país. Apesar de a pesquisa não abordar especificamente as Organizações Não-Governamentais (ONGs), é preciso destacar sua presença e seu crescimento no país, através do surgimento de uma extensa rede de organizações com perfis e formas organizacionais diversificadas. Segundo os dados de 1995 da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG, que reúne um pequeno universo dessas instituições, 44% das suas filiadas estavam situadas na Região Sudeste e 32% na Região Nordeste. Mas a importância relativa desse formato associativo indica a necessidade de novos estudos que possam compreender suas dinâmicas e diversidades interna, sem os quais não é possível aprofundar essa avaliação⁷¹.

Como já tinha sido observado por Santos, W. G. (1993), na análise dos dados sobre o associativismo de 1988 (IBGE, 1988), confirma-se o que vem sendo postulado em diversos estudos: os segmentos sociais com maior nível educacional e de renda são também os que proporcionalmente mais se associam e se engajam em organizações políticas e

⁶⁹ Em relação ao período de descenso e desmobilização, uma das explicações mais correntes assinala que os movimentos populares, constituídos no período autoritário em que o Estado se apresentava como o inimigo a ser combatido, não conseguiram construir um projeto político e uma nova identidade, diante da conjuntura democrática. Tornava-se necessária uma nova visão, mais complexa, das relações entre o Estado e a sociedade. Para uma visão mais aprofundada, ver Grazia, 1990 e 1993.

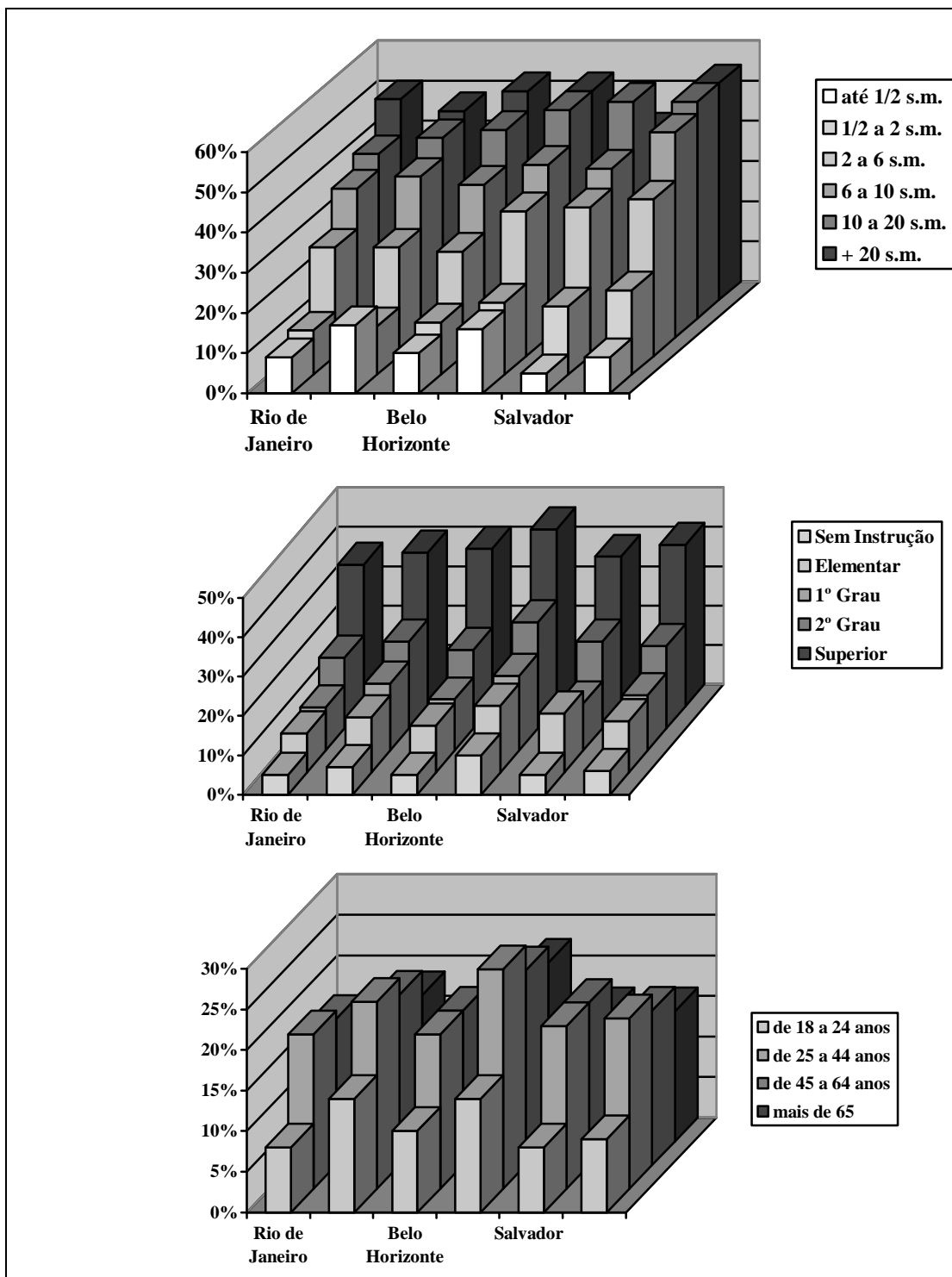
⁷⁰ Cf. Ribeiro e Santos Junior, 1996.

⁷¹ No campo das ONGs, destacam-se aquelas organizadas em torno da ABONG cujo perfil político de intervenção na cena pública é mais nítido e explicitado. Para aprofundar essa discussão, ver Pereira, 1999.

associativas. Nossa análise corrobora essa assertiva para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e para as demais regiões metropolitanas do país. Tomando como exemplo as entidades sindicais – que reúnem as maiores taxas de filiação da população de 18 anos ou mais –, vemos que a taxa de filiação cresce na medida em que cresce a faixa de renda da população. Da mesma forma, é semelhante o comportamento sob o ponto de vista da escolaridade – o que não representa nenhuma surpresa, já que normalmente quanto maior o nível de escolaridade, maior a renda auferida no trabalho (Gráficos 2 a 5).

No entanto, como se pode observar pelos gráficos, cabe destacar que era significativa a proporção de pessoas filiadas às organizações sindicais na faixa de até 1/2 salário mínimo na Região Metropolitana de Porto Alegre (16%), que apresenta a menor diferença no grau de filiação por faixa de renda, e na Região metropolitana de São Paulo (17%). Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, apenas 5% das pessoas nessa faixa de renda estavam vinculadas a essas organizações. Do ponto de vista do perfil educacional, também é significativa a taxa de filiação da população sem instrução na Região Metropolitana de São Paulo (7%) e na de Porto Alegre (10%), a qual, no entanto, nesse perfil, revelou grande diferença entre a população com escolaridade superior e a sem instrução.

Gráficos 2 a 4 - População Filiada ou Associada a Sindicatos e Associações Profissionais por Faixa de Renda Mensal (Gráfico 2), por Nível Educacional (Gráfico 3) e por Faixa Etária (Gráfico 4) – Brasil, Regiões Metropolitanas, 1996



Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ – FASE

Em síntese, com exceção da Região Metropolitana de Porto Alegre, o que se observa é que a taxa de sindicalização é mais significativa entre os que recebem mais de dois salários mínimos e têm pelo menos o segundo grau completo. São esses os segmentos com melhor inserção no mercado de trabalho. Inversamente, os segmentos com baixo nível de inclusão social – cujas situações associam baixos salários e nível educacional – apresentam baixa taxa de filiação às organizações sindicais. Como se sabe, grande parte desse segmento está inserido em relações informais de trabalho, o que torna extremamente difícil o engajamento em sindicatos, ainda estruturados dentro de um modelo corporativo.

Em relação ao perfil etário, o comportamento é similar em todas as regiões metropolitanas analisadas. As pessoas de 25 a 44 anos apresentaram as maiores taxas de filiação a sindicatos, seguidas das de 45 a 64 anos de idade. No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, as taxas foram de 8% para a faixa de 18 a 24 anos, 19% para a de 25 a 44 anos, 18% para a de 45 a 64 anos e 12% para a de 65 ou mais. Certamente, esses índices refletem a dificuldade dos jovens em se inserir no mercado formal de trabalho. Como nas outras vezes, a Região Metropolitana de São Paulo e a de Porto Alegre se diferenciaram, ambas com taxas de filiação de 14% para a faixa etária de 18 a 24 anos.

Mas a relação entre associação e rendimento não é diretamente proporcional quando se observa a taxa de filiação de outras formas associativas, como se verifica na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, embora a relação entre renda e filiação a organizações sindicais (sindicatos e associações profissionais) permaneça diretamente proporcional. Desagregando os dados por tipo de organização, torna-se evidente que as variações não são proporcionais às elevações na renda. Enquanto a população de baixa renda tem suas maiores taxas de filiação relativas às organizações religiosas e às associações de moradores, a de alta renda tende a ser proporcionalmente majoritária nas organizações esportivas e culturais (Gráfico 5).

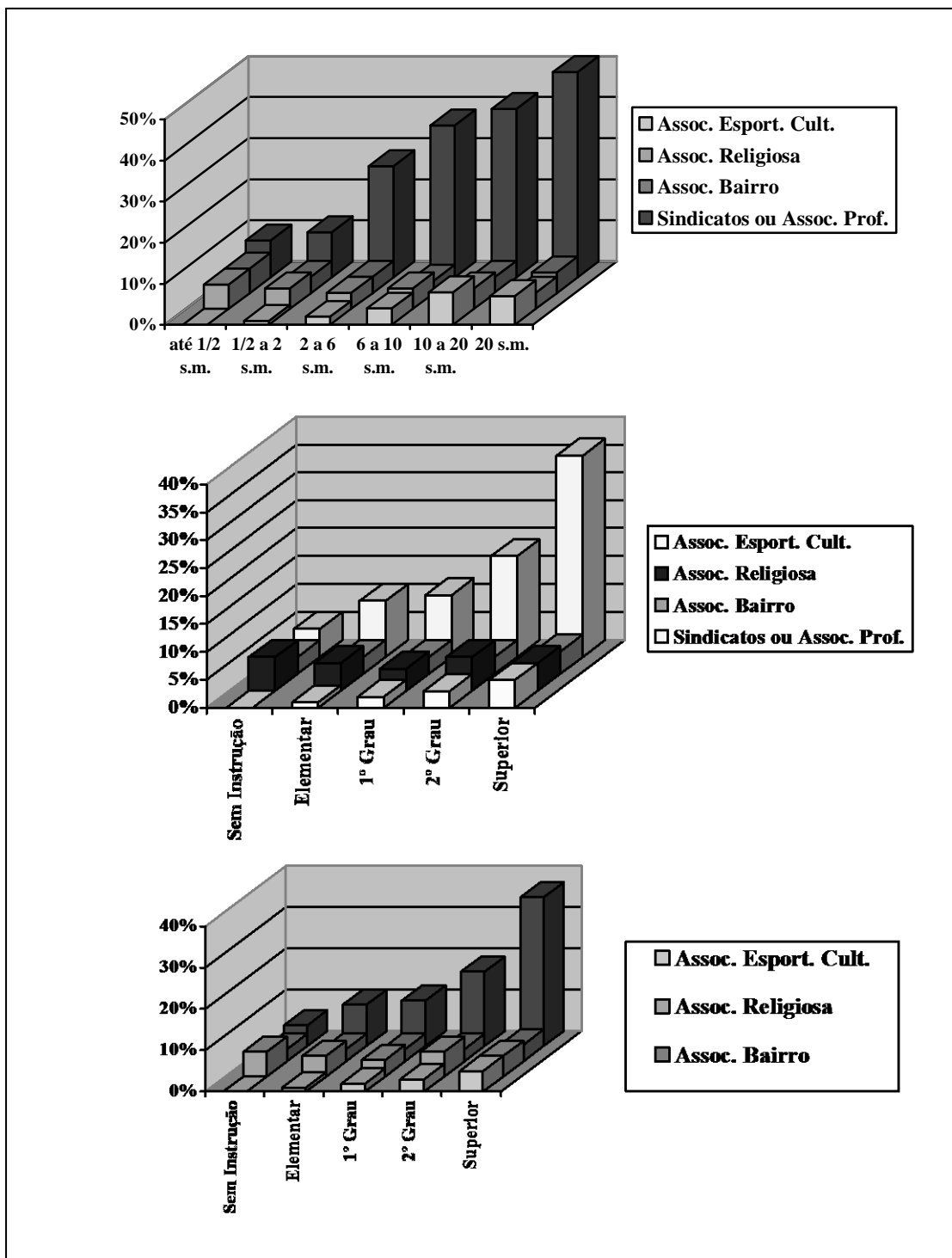
No que se refere aos perfis educacional e etário, as relações com o grau de associativismo são mais complexas. No caso das organizações sindicais e das esportivas e culturais, a taxa de associação se mostrou proporcional ao nível educacional, elevando-se na medida em que ele crescia. No entanto, o mesmo não ocorreu em relação às organizações religiosas e às associações de moradores, em que suas taxas de associação

não revelaram variação proporcional à elevação do nível educacional, mas tampouco se reduziram em função dele (Gráfico 6). Quanto ao perfil etário, a concentração, para todas as modalidades de associação, deu-se nas faixas etárias intermediárias, de 25 a 44 anos e de 45 a 64 anos, sem diferenças substantivas. De uma forma geral, nem os mais jovens nem os mais idosos representam o principal público das organizações associativas, à exceção das entidades esportivas e culturais (Gráfico 7).

Como os níveis de rendimento e de educação têm uma forte relação com o padrão histórico de estruturação socioespacial da metrópole fluminense (Lago, 2000), podemos afirmar que esse quadro se reproduz na constituição de um padrão espacial do associativismo, em que as áreas habitadas por segmentos de mais alta renda e nível educacional tenderiam também a ser as áreas com maior grau de associativismo, principalmente dos tipos sindical, esportivo e cultural. Inversamente, as áreas habitadas pelos segmentos de mais baixa renda e nível educacional tenderiam a ter menor grau de associativismo, com predominância do tipo religioso. Um primeiro exercício na perspectiva de construir uma geografia do associativismo foi experimentada com a desagregação dos dados da PNAD/IBGE de 1988. Nesse estudo, Ribeiro e Santos Junior (1996) concluíram que tanto a taxa média de associativismo da população como os padrões associativos se diferenciavam geograficamente pelas áreas da metrópole fluminense⁷². Continuamos acreditando nesse postulado, mas argumentamos, no entanto, que essa diferenciação não se traduz tanto em termos das grandes áreas ou dos diferentes municípios (que como vimos mantêm como padrão predominante o associativismo sindical), mas se expressa, sobretudo, no espaço intramunicipal, acompanhando as diferenciações sociais existentes no interior de cada município.

⁷² Não foi possível trabalhar com os dados da PNAD desagregados na escala intramunicipal, necessários para discutir a hipótese aqui apresentada.

Gráficos 5 a 7 - População Filiada ou Associada por Faixas de Renda Mensal (Gráfico 5), por Escolaridade (Gráfico 6) e por Faixa Etária (Gráfico 7), Segundo o Tipo de Organização - RMRJ, 1996



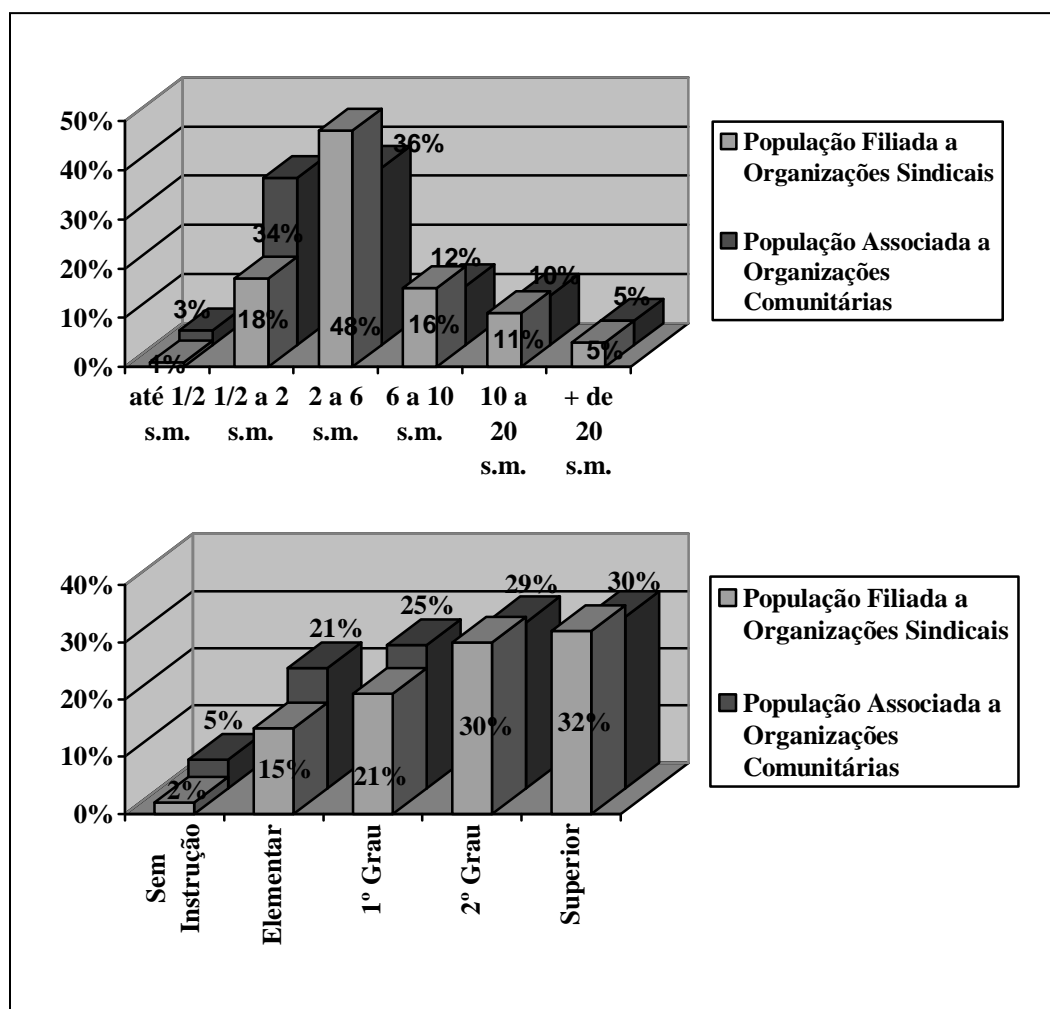
Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ – FASE

Até o momento trabalhamos no sentido de mostrar a relação entre vínculo associativo e estratificação social segundo a renda, o nível educacional e a faixa etária. Mas isso diz pouco sobre o perfil da população efetivamente associada. O fato de proporcionalmente a população de mais alta renda e escolaridade estar mais vinculada às organizações associativas não significa dizer que ela seja majoritária no universo da população associada, até porque esse segmento é em números absolutos bastante reduzido no conjunto da população das regiões metropolitanas.

Assim, a composição da população associada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro forma um quadro interessante. No que diz respeito à população filiada a organizações sindicais, ela se concentra majoritariamente nas faixas de renda intermediárias, de mais de 2 a 6 salários mínimos, mas também tem presença significativa na faixa de mais de 1/2 a 2 salários mínimos, o que indica que parte importante da população sindicalizada pertence aos estratos de baixa renda. Quanto às organizações comunitárias, a população com vínculo associativo é majoritariamente de baixa renda, concentrando-se nos estratos de mais de 1/2 a 2 salários mínimos (34%) e de mais de 2 a 6 salários mínimos (36%). Nos casos de vínculo a sindicatos e de vínculo às organizações comunitárias, verifica-se que a população que ganha até 1/2 salário mínimo, pertencente à base da pirâmide social, representa uma percentagem insignificante da população associada (Gráfico 8).

Diferentemente do perfil segundo as faixas de rendimento, em que prevalecem estratos sociais de baixa renda no conjunto da população com vínculo associativo, o perfil educacional desse conjunto na região metropolitana fluminense é caracterizado pela presença majoritária dos segmentos sociais com média e alta escolaridade. Em relação às organizações sindicais, há uma divisão quase igualitária entre a população com níveis educacionais mais baixos (até 1º grau completo), que representa 51%, e a com níveis mais elevados (2º grau e superior), que constitui 49%. Já nas organizações comunitárias, a população situada nos níveis mais elevados de educação é amplamente majoritária, perfazendo 62% do total da população associada. Tal como na análise segundo as faixas de rendimento, a população sem instrução, pertencente à base da pirâmide social, mostra-se mais uma vez inexpressiva (Gráfico 9).

Gráficos 8 e 9 – Composição da População Filiada ou Associada por Faixa de Renda Mensal (Gráfico 8) e por Nível Educacional (Gráfico 9) – RMRJ, 1996



Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ – FASE.

Aqui talvez tenhamos uma boa pista para entender como o grupo de associados, em geral, configura uma espécie de elite social em relação à população fluminense. Enquanto a proporção de pessoas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro com 12 anos ou mais de estudo representava cerca de 12% do total da população (Ribeiro, L. C. 1995); alcançava mais de 30% (quase 1/3) do total da população com vínculo associativo. Inversamente, enquanto 10% da população total era de analfabetos, em relação à população com vínculo associativo esse percentual caía para 5%. Mas não é só isso. Como veremos, essa “elite social” também se diferencia do conjunto da população quanto

ao grau de filiação a partidos políticos e à cultura cívica. Vejamos inicialmente a relação com os partidos políticos.

A dimensão partidária mostrou-se a forma associativa menos representativa em todas as regiões do país. Próximo da média nacional de 3%, apenas 2% das pessoas entrevistadas (de 18 anos ou mais) disseram estar filiadas a um partido político na região metropolitana fluminense, o mesmo percentual de 1988. Apesar dos baixos índices, é interessante observar que o número de pessoas que declararam simpatia a um partido político foi bem mais elevado do que o de pessoas efetivamente filiadas, atingindo 19% do universo total dos entrevistados, tanto nacionalmente como no Rio de Janeiro. Se as demais regiões também apresentaram um baixo índice de filiação partidária, a Região Metropolitana de Porto Alegre voltou a se diferenciar, com 6% de filiação e 30% de pessoas simpáticas a um partido político.

Como dissemos, é interessante notar que o percentual de filiação partidária dobra quando consideramos apenas o universo de pessoas associadas ou filiadas a organizações associativas, passando para 4% na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e para 6% no plano nacional. Entre os associados que manifestaram simpatia a um partido político o índice foi também mais elevado, passando para 25% no país e para 24% na região fluminense. Parece evidente que a associação a uma organização favorece o maior interesse pela política, o que certamente torna o conjunto de pessoas associadas mais informado e engajado na dinâmica partidária.

Em relação ao perfil político-ideológico, o Rio de Janeiro confirma o seu reconhecido perfil oposicionista: 13% da população declarou simpatia por um partido de esquerda e apenas 5%, por um partido de centro-direita⁷³. Mas em todas as regiões chama a atenção o fato de o perfil político da população associada estar mais próximo do espectro partidário à esquerda do que o da população em geral. Mesmo nas localidades onde a população declarou majoritariamente simpatia por um partido de centro-direita, a

⁷³ Como partidos de esquerda identificamos o PT, PDT, PSB, PC do B, PCB, PSTU, PV e PPS, e como partidos de centro-direita o PSDB, PMDB, PFL, PTB, PL, PMN, PRN, PRONA, PRP e o PSC.

proporção se inverte quando se considera apenas a população associada, como nos casos das regiões metropolitanas de Salvador e de Recife⁷⁴ (Tabela 3).

Tabela 3 – Proporção de Pessoas Filiadas a Partidos Políticos por RM, Segundo Associação a Órgão Associativo e Simpatia a Partidos de Esquerda e Direita - Brasil, Regiões Metropolitanas, 1996

	Filiação Partidária por Região Metropolitana (%)						
	Total	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Porto Alegre	Salvador	Recife
Pop. Filiada a Partido Político	3	2	3	4	6	3	2
Associados Filiados a Partido Político	6	4	5	6	9	6	5
Pop. Simpatizante de Partido Político	19	19	19	18	30	17	14
Associados Simpatizantes de Partido Político	25	24	25	22	32	23	21
Pop. Simpatizante de Esquerda	12	13	11	9	22	7	6
Associados Simpatizantes de Partidos de Esquerda	16	17	15	12	24	12	11
Pop. Simpatizante de Partidos de Centro/Direita	7	5	7	9	7	10	7
Assoc. Simpatizante de Partidos de Centro/Direita	9	7	9	10	8	11	10

Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ – FASE.

4.2. A participação político-social e a cultura cívica

Pela mesma pesquisa sobre associativismo (IBGE, 1996) também podemos determinar o percentual de pessoas de 18 anos ou mais que participaram de alguma atividade político-social. Por atividade político-social o questionário do IBGE identificava a participação em uma ou mais das seguintes atividades: greves, reuniões de grupos locais, trabalho voluntário para associações, manifestações de protesto, listas ou abaixo-assinados.

⁷⁴ A título de curiosidade, é interessante notar que na Região Metropolitana de Porto Alegre, onde o PT governa a capital por três gestões seguidas, 22% da população declarou simpatia por partidos de esquerda e apenas 7%, pelos de centro-direita.

Inicialmente constatamos o baixo percentual da participação da população em geral nessas atividades, menor (18%) do que o de filiados ou associados a organizações associativas (27%). Convém sublinhar que para participar de qualquer uma das atividades listadas não é necessário ter qualquer tipo de vínculo associativo, sendo teoricamente mais fácil assinar um abaixo-assinado do que participar de um sindicato, por exemplo. Confirma-se, em seguida que, tal como no caso do vínculo associativo, quanto maior o grau de instrução, maior é o nível de participação político-social. Assim, entre os que participaram de alguma dessas atividades, 40% possuíam 11 anos ou mais de estudo; 19%, entre 8 a 10 anos; 29%, entre 4 a 7 anos; e 13% se declararam sem instrução. Por fim, é interessante destacar que desse universo a maioria era de religião católica (68%), seguida de longe dos evangélicos (16%), dos que pertenciam a outras religiões (10%) ou mesmo dos que se declararam sem religião (6%).

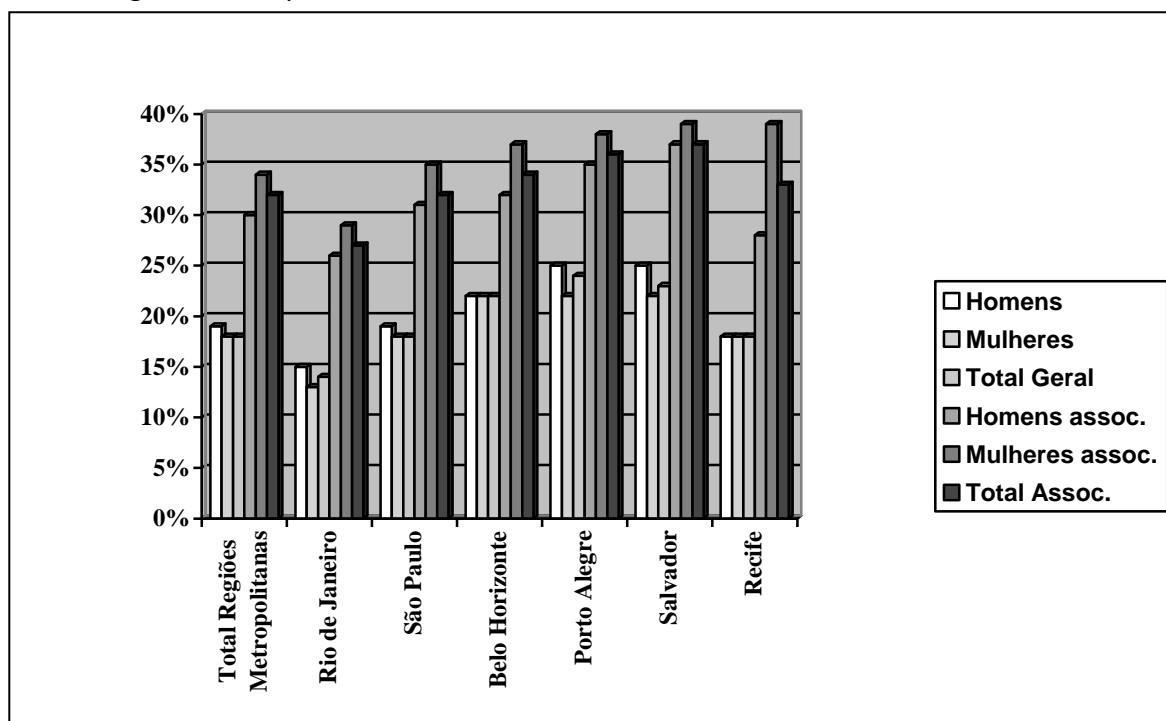
A Região Metropolitana do Rio de Janeiro sobressai por ter apresentado o menor percentual de pessoas que participaram em atividades sociopolíticas (14%), seguida das regiões de São Paulo e de Recife (ambas com 18%). Diferentemente dos casos anteriores, a Região Metropolitana de Porto Alegre não se diferenciou das demais regiões pesquisadas, apresentando praticamente o mesmo percentual (24%) de pessoas que participaram de atividades político-sociais do que a de Salvador (23%) e a de Belo Horizonte (22%).

Quando analisamos o universo dos que têm vínculo associativo, verificamos que cerca de um terço (32%) deles participou de alguma atividade político-social, o que confirma nossa expectativa inicial, uma vez que a existência de vínculo associativo indica pelo menos uma propensão a esse tipo de participação. As diferenças regionais se mantêm praticamente proporcionais ao universo da população em geral: o Rio de Janeiro mantém o menor índice, de 27%; São Paulo, de 32%; Recife, de 33%; Belo Horizonte, de 34%; Porto Alegre, de 36%; e Salvador, de 37%.

Mas, se o grau de participação político-social variou com a escolaridade, o mesmo não se percebe em relação ao gênero. Homens e mulheres, de todas as regiões metropolitanas aparecem praticamente com o mesmo percentual de participação (no país, foram 19% de homens e 18% de mulheres). No entanto, entre os filiados ou associados a organizações associativas, as mulheres declararam, por uma pequena margem, ter tido

maior grau de envolvimento que os homens – no plano nacional foram 34% de mulheres e 30% de homens (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Proporção de Pessoas que Participam de Atividades Político-Sociais por Região Metropolitana, Segundo Filiação ou Associação a Organização Associativa – Brasil, Regiões Metropolitanas, 1996



Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ – FASE

A baixa taxa de participação política e social também se refletia no reduzido percentual de pessoas que fizeram contatos com políticos, indicando uma grande distância entre a população em geral e o nosso sistema político representativo. Segundo a pesquisa, somente 3% dos fluminenses de 18 anos ou mais mantiveram algum tipo de contato com políticos e/ou governantes, mas o mais grave é que, desse universo, 51% tinham por objetivo fazer pedidos, enquanto os restantes 49%, em sentido inverso, procuraram os políticos para reclamar, reivindicar ou sugerir. Como já era de esperar, aumenta o percentual de contatos no universo da população com vínculo associativo, já que atividades de articulação e pressão política fazem parte da dinâmica de muitas associações. Mesmo assim, nesse grupo apenas 9% declararam ter tido esse tipo de

contato⁷⁵. Nas demais regiões metropolitanas, não se altera muito o percentual de pessoas que se dirigiram aos políticos ou governantes, que ficou, na média de 4%. No entanto, é interessante observar que o percentual de contatos de natureza reivindicatória é substancialmente mais elevado nas regiões metropolitanas de São Paulo e de Porto Alegre (Tabela 4), o que provavelmente indica uma maior politização nas relações estabelecidas entre a população e o sistema político.

Tabela 4 - Pessoas de 18 anos ou mais que se dirigiram pessoalmente, por carta ou por telefonema a algum político ou governante – Regiões Metropolitanas - 1996

Motivo dos Contatos	Regiões Metropolitanas (%)					
	R. de Janeiro	Recife	Salvador	B. Horizonte	São Paulo	P. Alegre
Fazer Pedidos	51	55	51	51	43	38
Reivindicações	49	45	49	49	57	62
Sugestões						
Reclamações						

Fonte: IBGE/PME, 1996.

Nesse ambiente de reduzida participação cívica, a televisão é a principal fonte de informação sobre acontecimentos políticos em geral, independentemente do nível educacional dos diferentes estratos sociais. Os jornais e as revistas, que supostamente trazem informações mais qualificadas, são mais utilizados pelos que têm mais anos de estudos, enquanto o rádio e os contatos pessoais (de amigos e parentes), inversamente, o são pelos que têm menos escolaridade. As principais fontes de informação política constituem as principais fontes de decisão eleitoral; no entanto, é significativo o percentual, de 31%, de fluminenses que não reconhecem a utilização de qualquer fonte de informação na sua decisão de votar (próximo ao da média das demais regiões

⁷⁵ Devido ao caráter subjetivo das motivações relacionadas a reclamações, reivindicações e sugestões, consideramos as três situações de natureza reivindicatória, nas quais são maiores as possibilidades de os contatos envolverem questões relativas aos direitos de cidadania. Inversamente, consideramos os contatos destinados a fazer pedidos com maiores possibilidades de envolverem relações de natureza clientelista ou situações nas quais os cidadãos pedem favores e não reivindicam direitos. De qualquer forma, assumimos a arbitrariedade da nossa opção, devido à subjetividade do próprio questionário, que não possibilita uma análise mais aprofundada das motivações dos cidadãos.

metropolitanas, de 32%)⁷⁶. E na hora de decidir em quem votar, a grande maioria tem como principal critério de escolha o próprio candidato, independentemente do seu partido político. Assim, para 70% das pessoas é mais importante votar no candidato, enquanto para 12%, apenas, é mais importante votar no partido e para 18% ambos são importantes, partido e candidato.

No que se refere à informação política, chama a atenção o percentual de pessoas que desconheciam o nome dos prefeitos, dos governadores estaduais e do presidente da república. Da população pesquisada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, quase 3 em cada 10 pessoas (28%) não sabiam o nome do governador do seu estado e 2 em cada 10 não sabiam os nomes do prefeito (22%) e do presidente (17%). Nesse ponto, também existem diferenças significativas quando comparamos a população estratificada por anos de estudo e por vínculo associativo. As diferenças relativas ao grau de instrução não parecem determinar o desconhecimento do nome dos governantes em todos os níveis de poder. O nome do presidente é o mais conhecido em qualquer faixa de renda e nível de escolaridade. No entanto, ao mesmo tempo que o desconhecimento do nome do presidente diminui diretamente com o crescimento da escolaridade, o desconhecimento do nome do prefeito aumenta, ou seja, os que tinham menos de 4 anos de estudo foram os que mais sabiam o nome do prefeito municipal, indicando uma maior proximidade das populações mais pobres com o governante local, talvez pela sua maior dependência em relação aos bens e serviços públicos. Já quanto ao nome do governador do estado, não houve nenhuma variação significativa referente ao nível de escolaridade.

Nesse sentido, porém, a divisão intrametropolitana se mostrou bastante significativa. Tendo como critério o conhecimento do nome dos três governantes, os percentuais de acerto são muito discrepantes: 73% da população da capital contra 51% da população da Baixada Fluminense e 49% da população dos demais municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em verdade, essa diferença se reproduz em todas as regiões metropolitanas pesquisadas, em que a população das capitais se apresentou mais informada do que a das demais áreas. Ao mesmo tempo, confirmando seu maior envolvimento político, percebe-se que a população associada tendia a ser mais informada

⁷⁶ Mas é importante sublinhar que esse percentual apenas revela que as pessoas não reconhecem quais são as suas principais fontes de informação, apesar de podermos inferir que elas existem, mesmo que não sejam reconhecidas como tal.

do que a população em geral, tendo apresentado um percentual do conhecimento dos nomes dos governantes sempre superior ao da população em geral, independentemente da sua área geográfica (Tabela 5).

Tabela 5 – Proporção de Pessoas que Conhecem o Nome do Presidente, do Governador e do Prefeito Segundo as Áreas das Regiões Metropolitanas – RM, 1996

Região Metropolitana	Conhece o Nome do Presidente, do Governador e do Prefeito	
	Total da População (%)	Total da População Associada (%)
Rio de Janeiro	73	80
Baixada Fluminense	51	65
Demais Mun. da RM	49	65
RMRJ	62	74
São Paulo	78	85
ABCD	59	70
Demais Mun. da RM	51	62
RMSP	69	79
Belo Horizonte	62	74
Contagem / Betim	48	62
Demais Mun. da RM	38	44
RMBH	53	65
Porto Alegre	72	82
Demais Mun. da RM	53	63
RMPOA	61	71
	64	76
Salvador		
Demais Mun. da RM	48	61
RMSAL	61	74
Recife	68	80
Demais Mun. da RM	49	62
RMRE	57	70

Fonte: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ - FASE

4.3. Participação Cívica e Governança Democrática

A exposição apresentada até o momento pode ser resumida nos seguintes pontos:

1. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentou um perfil associativo próximo ao das demais regiões metropolitanas do país, no que se refere ao percentual de pessoas vinculadas a organizações associativas e filiadas a partidos políticos; à diferença na participação entre homens e mulheres; ao percentual de pessoas que participaram em

atividades político-sociais; aos contatos realizados pela população com políticos; ao grau de conhecimento ou não dos nomes dos governantes. Mas deve-se destacar que a Região Metropolitana de Porto Alegre se diferenciou significativamente da média nacional, ao reunir o maior percentual de pessoas vinculadas a organizações associativas e filiadas a partidos políticos.

2. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (e no plano nacional), o nível de associativismo permaneceu praticamente o mesmo entre 1988 e 1996. Quanto maiores os níveis de instrução maiores foram os níveis de filiação ou associação a organizações associativas, bem como de participação político-social. Também se observou a relação entre o nível de escolaridade e a utilização de jornais e revistas como fonte de informação política.

3. Apesar de todas as transformações no mundo do trabalho, com a conseqüente flexibilização das relações trabalhistas, a dimensão sindical, basicamente formada pela filiação a sindicatos, ainda representou a principal forma associativa na região metropolitana fluminense e no país. Há alguns indícios de que a dimensão civil passa por uma reconfiguração, em que perdem importância as associações de moradores e ganham força diferentes formatos associativos, ainda agrupados na pesquisa sob a forma de outras associações. A dimensão partidária continua sendo a mais frágil em termos associativos.

4. Como nas demais regiões metropolitanas, verificamos diferenças significativas no associativismo intrametropolitano, entre a capital, a Baixada Fluminense e os demais municípios, em relação tanto ao maior percentual da população com vínculo associativo, quanto ao maior grau de informação política, expresso no conhecimento dos nomes dos governantes.

5. Por fim, observamos que o perfil político-social dos associados e filiados e o da população em geral revelaram-se bastante diferentes. Com efeito, as pessoas que apresentam algum tipo de vínculo associativo têm maior grau de filiação partidária, mais simpatia por partidos de esquerda, maior participação em atividades político-sociais, mais informações sobre os acontecimentos políticos em geral e fazem mais contato com políticos e governantes.

Afinal, o que podemos extrair dessa síntese, na perspectiva da nossa discussão sobre o contexto social fluminense e sua relação com a dinâmica de participação institucional requerida pelo modelo de governança democrática?

Inicialmente, somos forçados a constatar que as possibilidades de participação abertas pelo regime democrático brasileiro não são efetivamente utilizadas pela maioria da população, refratária à participação política e social, aos partidos e aos governantes. Mas, uma pequena parcela, formada pelas pessoas com vínculo associativo, conforma um coletivo com perfil diferenciado da população em geral, próximo ao que Putnam (1996) denomina “comunidade cívica”, ou ao que Santos (1993) chama de comportamento poliárquico, em que a cidadania se configuraria pela participação na esfera pública. Ao verificarmos que esse coletivo participa mais das atividades políticas e sociais, tem maior grau de filiação a partidos políticos, tem maior conhecimento sobre os acontecimentos políticos e faz mais contatos com políticos e governantes – contatos caracterizados por ações menos relacionadas a pedidos pessoais e mais a sugestões, a reclamações e a reivindicações –, podemos confirmar a existência desse comportamento poliárquico. Sabemos, contudo, que nem todas as organizações associativas têm o mesmo caráter, já que a identidade do grupo e a constituição de sujeitos coletivos dependem substancialmente do modo como se articulam projeto, objetivos e a ação que dá sentido a sua existência (Sader, 1988). De qualquer forma, a interação horizontal proporcionada por essa rede de organizações associativas conforma um “sistema de participação cívica” que pode constituir uma forma de capital social nas grandes cidades. E concordamos com Putnam (*op. cit.*, p. 183), quando ele formula que “quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.”

Não obstante, como afirma Santos (*op. cit.*, p. 98), “o comportamento poliárquico existe, com certeza, mas imerso em enorme bolha de alienação e indiferença”, evidenciada no caso fluminense, no alto percentual de pessoas, cerca de 76%, que não estavam vinculadas a qualquer organização associativa ou filiada a qualquer partido político. Mas é claro, como sustenta o autor, que a parcela que vive a cidadania não-poliárquica convive com a parcela poliárquica da cidadania, tanto nas relações de mercado como através de outros tipos de interação, e aqui pensamos, sobretudo, nas

relações clientelistas, paternalistas, de negação dos direitos, no “jeitinho” carioca de resolver conflitos e em tantas outras práticas não-convencionais, tão características do comportamento brasileiro. Santos chama a atenção para o fato de a sociedade brasileira ter cumprido dois requisitos básicos das sociedades poliárquicas: a acumulação econômica associada ao elevado grau de urbanização da sociedade e a expansão da participação eleitoral, que também se expressa na competitividade da dinâmica partidária brasileira. Ambos os aspectos, como afirma o autor, não foram, no entanto, suficientes para garantir uma dinâmica poliárquica, fundamentalmente por não incorporarem a maior parte da população na dinâmica social, econômica e política da sociedade:

À óbvia e escandalosa *ausência* de capacidade participativa (ou motivação), e à reduzida taxa de demandas, some-se absoluto descrédito na *eficácia* do Estado, e o estratagema de negar ter estado envolvido em algum tipo de conflito torna-se a mais eficiente estratégia de preservação, por sua conta e por seus próprios meios, de um mínimo de dignidade pessoal. (Santos, W. G., 1993:98, grifos no original)

O resultado seria um comportamento marcado pelo hobbesianismo social poliforme, no qual “transitamos com frequência das instituições poliárquicas para as não-poliárquicas, como se estivéssemos coabitando o mesmo universo institucional” (*ibid.*, p. 104), com efeitos negativos tanto para a cultura cívica do país como para os resultados das políticas governamentais. E a nosso ver, esse hobbesianismo social é cada vez mais forte à medida que nos afastamos da capital, como pudemos perceber nos indicadores de associativismo desagregados por áreas da região metropolitana fluminense.

No entanto, como sustenta Putnam (*op. cit.*) e com o qual concordamos, a participação cívica não pode ser explicada somente pelos fatores econômicos tomados como variável única, mas também pela cultura associativa, que para ser compreendida na sua complexidade deve referir-se à história das coletividades envolvidas e à constituição de ambientes motivadores de relações de confiança e reciprocidade. Nesse caso, a cultura cívica construída na história social das diversas coletividades poderia ser um forte elemento explicativo para as diferenças e as particularidades entre as regiões metropolitanas. Em verdade, esse esforço ainda está por ser empreendido, pois necessita de estudos históricos voltados para a discussão das diferenças entre as culturas cívicas das

diferentes regiões metropolitanas. No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mesmo sem ter a pretensão de esgotar um tema tão complexo, vale a pena recuperar algumas características da sua história, e para isso utilizamos o trabalho de José Murilo de Carvalho sobre a participação popular no processo de transição da Monarquia para a República. Em síntese o autor argumenta que:

(i) a Proclamação da República não envolveu mais do que as elites políticas nos seus principais acontecimentos no Rio de Janeiro. Mas mesmo aqui no Brasil a República foi identificada como um regime de maior liberdade e igualdade entre os cidadãos. No entanto, “passado o momento inicial de expansão democrática, [nossa República] consolidou-se sobre um mínimo de participação eleitoral, sobre a exclusão do envolvimento popular no governo.” (Carvalho, J. M., 1987:161)

(ii) As tradições escravista e colonial tiveram grande peso no bloqueio às liberdades civis e políticas, bem como foram marcantes nas relações instituídas entre os cidadãos e os governantes (lembrando que em 1891, excluindo os menores de 21 anos, as mulheres, os analfabetos, os praças e os frades, restava mais ou menos 20% da população total, ou cerca de 100 mil pessoas que podiam votar). Como registra Murilo de Carvalho, o que caracteriza o Rio de Janeiro em relação às demais cidades da época era “o enorme contingente de trabalhadores domésticos, de jornaleiros, de pessoas sem profissão conhecida ou de profissões maldefinidas. Esse *lumpen* representava em torno de 50% da população economicamente ativa, com pouca variação entre 1890 e 1906.” (*Ibid.*, p. 76)

(iii) A derrocada da antiga ordem monárquica aconteceu sem que se desenvolvesse e se implantasse a nova ordem burguesa, resultando em uma cidade que não oferecia as “condições para a cidadania política”, uma “República que não era, a cidade não tinha cidadãos”, pelo menos em termos do sistema político formal: “para a grande maioria dos fluminenses, o poder permanecia fora do alcance, do controle e mesmo da compreensão.” (*Ibid.*, p. 162-163)

(iv) Por fim, a ausência de participação política era contrastada pela existência de um comportamento participativo comunitário da população em outras esferas, principalmente em torno das grandes festas, da religião e da assistência mútua. Com efeito, para Murilo de Carvalho, foi o futebol, o samba e o carnaval que deram ao Rio de Janeiro uma comunidade de sentimentos, por cima e além das grandes diferenças sociais

que sobreviveram e ainda sobrevivem” (*ibid.*, p. 163), reunindo ex-escravos, imigrantes, classe média e proletários em torno de uma esfera de reconhecimento que não estava sendo produzida no âmbito da política.

Mas isso não significa que no plano da política não tenha havido nenhuma integração, mas que essa integração foi, sobretudo, “objeto de arranjos clientelistas que acabaram por recortar a cidade em um sem-número de arenas impermeáveis à competição política e, no limite, à ordem institucional.” (Carvalho, M. A.1994:26-27).

A história social e política do Rio de Janeiro teria deixado marcas e conformado a sua cultura associativa, caracterizada por uma forte dificuldade em “transformar sua participação comunitária em capacidade de participação cívica”, fazendo com que “a cidade, a República e a cidadania continuem dissociadas, quando muito perversamente entrelaçadas.” (Carvalho, J. M., *op. cit.*, p. 164). Hoje, como no passado, “a existência de uma rica cultura urbana combinada à emergência de diferentes mecanismos informais de articulação entre as classes mais pobres e o Estado favoreceram um sentimento de recusa ao mundo oficial da política que está na origem dos obstáculos à democratização da cidade.” (Carvalho, M.A., *op. cit.*, 26)

Em suma, podemos constatar que existe uma cultura associativa e uma dinâmica de participação cívica na região metropolitana fluminense, embora ainda restrita a um pequeno segmento social, que convive com a apatia política de amplas parcelas da população e produz a cultura do híbrido institucional (instituições poliárquicas convivendo com a informalidade, o clientelismo, a inexistência de direitos). A nosso ver, essa pequena rede associativa pode ser a semente de uma mudança social, política e institucional de maior envergadura. Mas, como formulou Wanderley Guilherme dos Santos, a cultura predatória ainda existente parece indicar mais um aspecto na dificuldade de funcionamento efetivo do nosso modelo de governança democrática das cidades. Como vimos, a concepção de democracia na qual nos referenciamos requer um contexto social de esferas públicas mobilizadas, expresso em uma sociedade civil autônoma e em comportamentos poliárquicos de participação cívica. Vemos que a cultura cívica na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, agravada pelas desigualdades entre a capital e seu entorno, é bastante insuficiente para gerar esse contexto social que, de um lado, favoreça a ampla participação social e política da população (cidadania política) e, de outro, seja

capaz de ampliar o exercício efetivo dos direitos sociais necessários a uma vida de qualidade (cidadania social), revertendo a situação de desabilitação a que milhares de fluminenses estão submetidos. Constatamos uma participação restrita a poucos segmentos sociais com capacidade de organização e expressão política, cujo risco é exatamente reforçar o círculo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades já existentes, pela crescente dificuldade (ou incapacidade) de organização e de expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou de exclusão social.

Mas, se com Putnam vimos que o contexto social e a história são determinantes na conformação do capital cultural, responsável pelo comportamento poliárquico da participação cívica, vimos também que a mudança nas instituições formais também pode incidir e moldar a prática política. Sem ter a pretensão de confirmar ou negar essa hipótese – que além do mais necessitaria de estudos e dados muito mais aprofundados do que os disponíveis e utilizados no âmbito do nosso estudo – procuramos, no próximo capítulo, discutir alguns aspectos ligados às condições e à dinâmica de funcionamento das instituições de governo local, a fim de avaliar a capacidade de estas constituírem instrumento de mudança efetiva na direção da governança democrática. No âmbito do poder executivo, buscamos traçar um breve quadro das condições institucionais das prefeituras. Em seguida, traçamos o perfil do poder legislativo, como clássica instituição do sistema representativo de governo; por fim, o perfil dos conselhos municipais, como canais de interação entre o governo e a sociedade, que caracterizam nosso modelo de governança democrática.

5. Governança Democrática nos Municípios Fluminenses: entre as novas e as velhas práticas de gestão

Com base na discussão teórica sobre os regimes democráticos, identificamos na noção de governança democrática a possibilidade de caracterizar os novos padrões de relação entre governo e sociedade, que concretamente se expressam em canais de gestão participativos e institucionalizados. Ao mesmo tempo, reconhecemos dois pressupostos fundamentais para a efetividade desse modelo de governança: a ampla inclusão social, de forma a habilitar os cidadãos ao exercício dos seus direitos sociais e políticos; e a ampla

participação social, através de uma rede de organizações da sociedade civil, mobilizadas na esfera pública. Vimos nos capítulos anteriores que os municípios da metrópole fluminense não são capazes de atender plenamente aos requisitos assinalados: de um lado, encontramos graves desigualdades sociais que marcam nossa metrópole (Capítulo 3); de outro, o grau de associativismo fluminense revelou uma cultura cívica marcada pela apatia de grandes parcelas da população, alheias ao comportamento poliárquico da participação social (Capítulo 4). Contudo, uma das principais características da reforma municipal brasileira é o estabelecimento de canais institucionais de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, os conhecidos Conselhos Municipais, cuja proposta é exatamente instaurar um regime de ação pública de novo tipo, de maior interação entre o governo e a sociedade.

É nesse ambiente, aparentemente ambíguo, que buscamos discutir a capacidade de as instituições de governo local intervirem e proporcionarem mudanças no contexto social e na dinâmica política. Será que o processo de descentralização e municipalização em curso no Brasil foi (ou é) capaz de dotar os municípios dos instrumentos necessários para empreender tais mudanças? Neste capítulo, enfim, discutiremos as condições políticas e institucionais dos municípios fluminenses na perspectiva da emergência desse novo regime de ação pública baseado na governança democrática. Para tanto, tomamos como referência três instâncias governativas da política local: o poder executivo e sua capacidade de gestão das políticas sociais; o poder legislativo e sua capacidade de representação de interesses; e os Conselhos Municipais e suas potencialidades e limites como novos canais de interação entre o governo e a sociedade.

No âmbito do Poder Executivo, procuramos sobretudo determinar a capacidade institucional dos governos municipais em dar respostas concretas tanto ao quadro de desigualdades sociais que atinge grandes parcelas da população, quanto às demandas efetivas dos grupos e segmentos sociais que estão organizados e em interação com o governo por meio dos canais de participação da sociedade.

No âmbito do Poder Legislativo, nosso objetivo é avaliar as condições de seu funcionamento efetivo como esfera de representação de interesses, condição básica para a dinâmica dos regimes democráticos, principalmente tendo em vista o processo de fortalecimento das instituições de governo local na gestão das políticas sociais.

Por fim, no âmbito dos Conselhos Municipais de políticas setoriais, que constituem um dos principais canais de participação das entidades associativas na gestão municipal – instituídos no processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas públicas, impulsionado após a Constituição Federal –, pretendemos avaliar seus potenciais e limites como canal de democracia semidireta e como nova arena decisória no plano local, ou seja, como possível expressão de novos padrões de interação entre governo e sociedade que caracterizam o modelo de governança local.

5.1. O Poder Executivo: desigualdades institucionais e fragilidades políticas

O Art. 30 da Constituição Federal do Brasil estabelece que é da competência municipal (i) legislar sobre assuntos de interesse local; (ii) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo; (iii) manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; (iv) prestar serviços de atendimento à saúde da população; (v) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo. O exercício de tais competências demanda capacidade técnica, instituída em legislação apropriada, instrumentos de intervenção, planos de governo, pessoal qualificado, recursos financeiros e instâncias governativas representativas e responsivas em relação aos seus cidadãos. A esse conjunto de fatores denominamos condições institucionais e políticas dos governos locais.

Os governos locais têm diante de si diferentes realidades e contextos municipais, que como vimos são marcados por grandes desigualdades sociais. Nesse quadro, não é tarefa fácil avaliar a capacidade de gestão institucional de um governo municipal, já que esta envolve a expectativa de um certo desempenho. E, a nosso ver, uma avaliação de desempenho dos governos locais deveria observar pelo menos três aspectos: (i) a evolução e a trajetória das administrações municipais anteriores e, assim, a possibilidade de comparar os resultados e a performance da atual administração com os daquelas; (ii) o programa, as metas e as prioridades da administração municipal avaliada, levando em

conta que a avaliação do desempenho deve considerar o programa do governo eleito e a sua efetiva realização; (iii) as performances de outras administrações municipais, que possibilitaria uma comparação de eficiência na utilização dos recursos vis-à-vis do alcance das realizações empreendidas.

Em geral, os rankings de avaliação municipal – sobretudo os publicados em jornais em períodos eleitorais – não são matizados por nenhum desses fatores, mas centram-se na comparação dos municípios pela qualidade de vida oferecida aos seus cidadãos. O problema dessa análise é que ela desconsidera o quadro inicial no qual opera uma determinada administração. Nesse caso, o bom desempenho de uma administração pode reverter o quadro de má qualidade de vida encontrado em uma localidade, sem que seu novo padrão de vida, no entanto, alcance os das localidades às quais aquela está sendo comparada.

Com esse preâmbulo, queremos reforçar a importância de atentar alguns fatores que influenciam na análise e na avaliação das condições políticas e institucionais de uma administração municipal. Afinal, se poderia perguntar, condições institucionais para quê? A complexidade social do Município do Rio de Janeiro certamente exige determinada capacidade institucional, que não é a mesma exigida para governar o pequeno Município de Paracambi. Então, quando utilizamos a noção de condições institucionais dos municípios, referimo-nos ao conjunto dos instrumentos e dos recursos – humanos e financeiros – que estão à disposição das administrações para gerir a cidade com um determinado objetivo e em uma dada direção política, abrangendo os diferentes contextos sociais. E aqui nos deparamos com mais uma dificuldade, a ausência de informações confiáveis sobre todas as dimensões às quais nos referimos – contexto social, trajetória das administrações anteriores, recursos financeiros e humanos, prioridades e demandas da população, programas de governos etc. –, que seriam necessárias para podermos discutir as condições institucionais dos governos municipais para que tivessem um desempenho satisfatório sob o ponto de vista dos seus cidadãos.

Por fim, ainda devemos fazer outra consideração relevante. O Município do Rio de Janeiro tem uma situação especial no contexto metropolitano. Ex-capital do país, a Cidade do Rio de Janeiro detém no âmbito do estado a maior população, o maior orçamento, a maior parte das atividades econômicas, a maior rede de infra-estrutura de

serviços, e é uma das cidades de maior expressão cultural e política do país. Com efeito, sua dinâmica política se traduziu em um complexo desenvolvimento institucional da sua administração municipal, de difícil comparação com os demais municípios fluminenses⁷⁷.

A dificuldade de acesso à base de informações confiáveis decerto nos impôs graves limitações, mas, apesar disso, buscamos com as poucas informações disponíveis discutir as condições político-institucionais dos governos locais, sobretudo as vinculadas a três aspectos: (i) capacidade de oferta de serviços públicos, de forma a reverter o quadro de desigualdades sociais existentes e garantir o exercício efetivo dos direitos sociais ao conjunto dos cidadãos; (ii) capacidade técnica operacional, baseada em informações municipais, em legislação apropriada e em pessoal técnico, de forma a dotar as administrações de instrumentos públicos adequados às atividades de gestão e planejamento; e (iii) capacidade de expressar um projeto político, tendo em vista que nosso sistema representativo de governo está fundado, pelo menos formalmente, na dinâmica partidária e na possibilidade de os eleitos expressarem projetos políticos escolhidos pela maioria dos eleitores. Essas são, para nós, três condições essenciais para que os governos municipais atendam aos seus cidadãos e interajam com os grupos e segmentos sociais organizados e representados nos canais de participação municipais. Vejamos a situação dos municípios em relação a cada um desses aspectos.

1. Capacidade de oferta de serviços públicos municipais

A infra-estrutura e a rede de serviços públicos municipais são profundamente desiguais entre os diversos municípios fluminenses, sejam quais forem os indicadores utilizados, reforçando o quadro de desigualdades sociais identificado anteriormente

⁷⁷ A título de ilustração, vale a pena registrar que há alguns anos a prefeitura municipal elaborou e começou a desenvolver o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, visando orientar as ações da administração para metas, estabelecidas a médio e a longo prazo, que envolviam aspectos sociais, o desenvolvimento econômico, a inserção competitiva da cidade no contexto da globalização e a qualidade do meio ambiente. Com tudo isso, as interrelações sociais, econômicas e políticas da capital com os demais municípios do entorno são muito intensas, produzindo diversos impactos sobre o desenvolvimento das políticas públicas da região, sobretudo no que diz respeito aos serviços de saúde, de educação, de transporte e de cultura, e à oferta de empregos, bastante concentrada na capital. Assim, um dos principais problemas na concepção do plano estratégico que foi elaborado residia exatamente no fato de não ter considerado os problemas sociais e institucionais decorrentes da dimensão metropolitana.

(Capítulo 3), já que os municípios com maiores níveis de carências sociais, em geral, são também os que têm menor capacidade de oferta de equipamentos e serviços públicos aos seus cidadãos. Além disso, são municípios de fraco dinamismo econômico, com baixa arrecadação orçamentária, o que produz sérios efeitos sobre sua capacidade de investimento, que está aquém de suas necessidades quanto a ofertas de políticas públicas.

Esse quadro pode ser confirmado com o uso de algumas informações selecionadas sobre os serviços municipais de saúde e de educação, ambos de responsabilidade municipal, e de dados complementares sobre as condições econômicas e financeiras das prefeituras (Tabela 1). Agrupamos os municípios de acordo com a estratificação por tamanho proposta por Gomes e Dowell (2000) e buscamos sempre ponderar os dados segundo o número de habitantes de cada cidade, segundo a natureza da informação (por exemplo, ponderam-se os dados de educação segundo a população em idade escolar).

Tabela 1 - Informações Municipais, RMRJ, 1998

Municípios Segundo o Tamanho	Município	População (1996)	Leitos em clínicas básicas*	Matrículas no Ensino Básico**	PIB Municipal Per Capita (R\$) ***	Orçamento Municipal Per Capita 1996 (R\$)	Capacidade de Investimento Per Capita (R\$) ****
Mega	Rio de Janeiro	5.551.538	2,3	95,4	10.315	490,04	116,28
Muito Grandes	São Gonçalo	833.379	1,5	78,0	3.536	116,83	21,48
	Nova Iguaçu	826.188	1,0	83,9	3.871	111,14	2,29
	Duque de Caxias	715.089	1,1	84,1	6.009	237,38	10,29
Grandes	Niterói	450.364	3,4	109,0	8.326	361,08	0,50
	São João de Meriti	434.323	1,4	73,1	3.349	98,36	6,78
	Belford Roxo	399.319	0,5	81,3	5.273	108,27	25,63
	Magé	183.113	1,4	83,4	1.177	157,67	5,29
	Itaboraí	161.209	3,1	80,7	3.388	157,62	27,20
	Nilópolis	155.272	2,7	112,3	4.628	134,13	9,41
	Queimados	108.522	1,4	66,8	12.510	223,59	112,46
Médios	Japeri	73.130	2,3	74,1	710	135,25	39,06
	Itaguaí	70.126	2,3	118,7	18.969	462,87	46,35
	Maricá	60.286	1,2	96,3	4.553	242,99	18,65
	Seropédica	54.937	0,0	65,6	2.990	Não informou	46,35
	Paracambi	39.441	4,0	94,4	1.906	180,93	26,15
	Guapimirim	32.614	0,5	80,4	2.662	258,67	48,95
	Tanguá	23.351	0,0	63,8	7.408	Não informou	27,20
Pequenos	Mangaratiba	19.896	2,8	105,7	9.264	659,34	65,43

* Para cada grupo de 1.000 habitantes e considerados apenas os leitos credenciados pelo SUS - 1998.

** Em relação à população em idade escolar -1996.

*** Estimativa para 1996.

**** Despesas de Capital em Investimento per capita – (R\$) - 1996.

Fonte: CIDE, Índice de Qualidade dos Municípios, 1999.

Antes de tudo, é interessante perceber que a metrópole fluminense é composta majoritariamente por municípios de grande porte (onze, dos quais três muito grandes e um megamunicípio, a Cidade do Rio de Janeiro), de porte médio, sete e de apenas um de pequeno porte⁷⁸. Vale ressaltar que os pequenos e médios municípios da metrópole têm, em geral, mais receita – e mais capacidade de investimento – por habitante do que os grandes e muito grandes⁷⁹ (com pequenas exceções), confirmando o que Gomes e Dowell (2000) já haviam constatado na análise das receitas disponíveis para os municípios, quando da descentralização fiscal promovida pelo governo federal no processo de descentralização política.

Analisando os dados, podemos agrupar os municípios fluminenses em função de uma das destas situações: (i) municípios com boa rede de serviços e com boa capacidade fiscal e financeira, em que estão o Rio de Janeiro, Mangaratiba e Itaguaí; (ii) municípios com boa rede de serviços, boa capacidade fiscal e financeira, mas com baixa disponibilidade para investimentos (orçamento comprometido com custeio da máquina administrativa), em que estão Niterói, Maricá e Paracambi; (iii) municípios com deficiências na rede de serviços, mas com boa capacidade fiscal e financeira, em que estão Queimados, Guapimirim e Duque de Caxias; e (iv) municípios com deficiências na rede de serviços e com baixa capacidade fiscal e financeira, onde está a maioria dos municípios: Japeri, Belford Roxo, Itaboraí, Magé, Nova Iguaçu, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. No entanto, é preciso observar que existem condições muito diferenciadas mesmo entre os municípios de um mesmo grupo. Chama a atenção o fato de a maioria dos municípios grandes e muito grandes terem receitas orçamentárias de menos de R\$ 200,00 per capita, dos quais se destaca a Cidade de São João de Meriti, com receita inferior a R\$ 100,00 por habitante.

Como já era de esperar, pode-se perceber que os municípios com deficiências na rede de serviços de educação e de saúde, não coincidentemente, são também os que apresentam carências sociais generalizadas, fraco desempenho econômico e graves

⁷⁸ A estratificação proposta por Gomes e Dowell (2000) é a seguinte: mais de 1 milhão de habitantes, megamunicípio; de 500 mil a 1 milhão, muito grandes; de 100 mil a 500 mil, grandes; de 20 mil a 100 mil, médios; de 10 mil a 20 mil, pequenos; de 5 mil a 10 mil, muito pequenos; até 5 mil, micromunicípios.

⁷⁹ Como pode ser observado, no caso da metrópole fluminense, o Município de Mangaratiba (pequeno porte) e os de Itaguaí, de Guapimirim e de Maricá (esses de médio porte) têm receitas orçamentárias per capita superior a maioria dos de grande porte (Tabela 1).

debilidades de infra-estrutura para empreendimentos econômicos, segundo a classificação proposta pelo IQM/CIDE (Capítulo 3). Entre eles, figuram: São Gonçalo, São João de Meriti, Belford Roxo, Magé, Guapimirim, Itaboraí, Seropédica, Japeri e Tanguá.

2. Capacidade técnica operacional das administrações municipais

A inexistência de sistemas de informações municipais e a ainda precária informatização dos procedimentos administrativos dificultam, ou mesmo impossibilitam, que as diversas prefeituras tracem diagnósticos da realidade municipal com base em dados e pesquisas, bem como disponibilizem tais informações para o conjunto da sociedade, em especial para os segmentos incorporados nas instâncias de gestão participativa. Conseqüentemente, a administração fica incapacitada para planejar políticas de médio e longo prazos, bem como para definir prioridades. Da mesma forma, os atores locais, normalmente vinculados aos seus interesses particulares, ficam impossibilitados de uma visão mais global dos problemas da cidade.

Em síntese, esse é o quadro das prefeituras fluminenses. Levando em conta algumas das principais atividades municipais, percebemos que o nível de informatização das administrações, apesar de crescente, é muito desigual (Tabela 2). É verdade que existem algumas atividades, como a emissão da folha de pagamento e operações de cadastro imobiliário, informatizadas em quase todos os municípios. Mas as atividades de planejamento mais complexas, como por exemplo a produção de informações com base em geoprocessamento, existem em poucas administrações. Da mesma forma, não existem sistemas informatizados de informações municipais no âmbito das diversas administrações locais, com exceção do Município do Rio de Janeiro, que conta com o Instituto Municipal de Urbanismo, responsável pela produção de um anuário estatístico. Mas o que surpreende é o fato de poucos municípios possuírem endereço eletrônico, o que certamente indica que todos os procedimentos de comunicação internos à administração ainda se baseiam nas rotinas burocráticas, responsáveis muitas vezes pela morosidade na tomada de decisões por parte da administração pública.

Tabela 2 - Atividades Informatizadas por Município – RMRJ, 1998

Município	Folha de pagamento	Cadastro imobiliário	Cadastro do Imposto Sobre Serviço	Contabilidade	Protocolo	Geoprocessamento	E-mail
Rio de Janeiro	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Belford Roxo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Duque de Caxias	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Guapimirim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Itaboraí	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não
Itaguaí	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Japeri	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Magé	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Mangaratiba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Maricá	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Nilópolis	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Niterói	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Nova Iguaçu	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Paracambi	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Queimados	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
São Gonçalo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
São João de Meriti	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Seropédica	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Tanguá	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: IBGE, Pesquisa Piloto Informações Básicas Municipais, Rio de Janeiro, 1998.

A baixa capacitação profissional dos quadros técnicos, seu reduzido número e ainda a existência de uma concepção tecnocrática dos dirigentes municipais também são fatores que interferem nas condições institucionais das administrações municipais. Em relação ao pessoal técnico à disposição das administrações, devem-se observar algumas dificuldades para uma avaliação mais aprofundada. Em primeiro lugar, não há informações confiáveis disponíveis para todos os municípios, e, além disso, seria preciso considerar os funcionários da administração direta (funcionários da prefeitura municipal), da administração indireta (funcionários das empresas municipais) e das empresas contratadas e concessionárias, que conformam na sua totalidade o quadro de técnicos que intervém na cidade sob o comando da prefeitura municipal. Em segundo lugar, é difícil mensurar o pessoal técnico necessário para o adequado funcionamento de uma administração tendo em vista que existem outros fatores que podem influir decisivamente, como por exemplo o nível de informatização da administração municipal. Por fim, a quantidade não revela muita coisa sobre a qualificação

técnica do quadro de funcionários, o que tem muitas implicações sobre a capacidade de planejamento e gestão de uma administração. Mas mesmo nesse ponto, a avaliação seria muito relativa, porque um município com realidade e problemáticas mais complexas exigiria maior qualificação do seu corpo técnico do que outro sem os mesmos problemas. Por exemplo, com certeza a necessidade de quadros técnicos do Município do Rio de Janeiro é superior a dos demais municípios, haja vista sua importância nacional e a complexidade decorrente de ser o segundo maior município brasileiro.

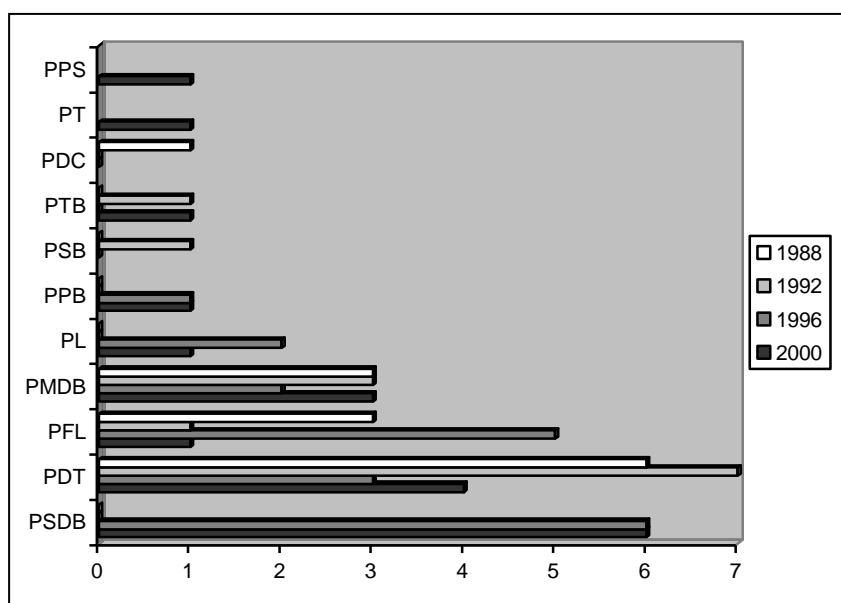
Por fim, de modo geral encontramos procedimentos orçamentários limitados, quando muito, ao controle das contas públicas pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, isto é, desvinculados da atividade de planejamento e sem qualquer tipo de controle social. Também há sérias dificuldades para democratizar as decisões financeiras das prefeituras, decorrentes do próprio formato contábil do orçamento, que dificulta a sua compreensão pelas organizações da população, que passam a depender de assessoria técnica. Com efeito, dos 19 municípios metropolitanos, apenas um, Duque de Caxias, adota mecanismos de democratização do orçamento municipal, com a instituição de canais de participação da sociedade na definição de metas e prioridades sobre um percentual dos recursos destinados a investimentos.

3. Capacidade de expressar um projeto político

A inexistência de cultura partidária e a grande rotatividade dos partidos políticos à frente das administrações municipais representam um quadro de instabilidade e descontinuidade administrativa, aliado a incapacidade das elites locais em construir um projeto de cidade e reforçado pelo fato de grande número de prefeituras não apresentarem nem ao menos programas de governos. O desenvolvimento institucional da administração exige um investimento de médio/longo prazo, que só pode ser alcançado com a constituição de uma base política de sustentação a um projeto municipal que não esteja vinculado a apenas uma liderança ou a um grupo local.

A grande variação no quadro dos partidos à frente das administrações municipais na metrópole fluminense, no período de 1988 a 2000, mostra, ao contrário, grande rotatividade e processos de descontinuidade administrativa (Gráfico 1), apesar de podermos identificar dois partidos que governam a maior parte – mas nunca a maioria – dos municípios. Nas eleições de 2000, o PSDB foi o partido vitorioso em seis dos dezenove municípios da metrópole fluminense, mantendo seu desempenho de 1996, quando ultrapassou o PDT, que desde 1988 era o partido com maior número de administrações municipais⁸⁰.

Gráfico 1 – Partidos Políticos Eleitos nas Cidades da RMRJ



Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

Obs. Em relação a 1988 e 1992 só estão identificados os principais partidos políticos.

Mas a mudança de partidos no comando das administrações não decorre apenas do resultado eleitoral, mas também da baixa fidelidade partidária dos prefeitos eleitos. Assim, em 1999, dos 19 prefeitos eleitos em 1996, seis já tinham mudado de partido (Tabela 3). A nosso ver, esse alto índice de mudança nas legendas partidárias, superior a

⁸⁰ O PDT ganhou seis prefeituras municipais em 1988 (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Niterói, Maricá e Mangaratiba) e sete em 1992 (Nova Iguaçu, São Gonçalo, Niterói, Nilópolis, Itaguaí, Maricá e Paracambi). Os dados referentes às eleições de 1996 e 2000 estão na Tabela 3.

30%, confirma a fragilidade da dinâmica partidária no plano municipal. A escolha de uma sigla partidária normalmente obedece mais a estratégias locais de manutenção do poder do que a uma adesão programática ideológica. Nesse sentido, tudo indica que existam influências determinantes na escolha das siglas partidárias pelos candidatos, dadas pela dinâmica política estadual e mesmo nacional. De um lado, as lideranças estaduais tenderiam a se vincular e a fortalecer lideranças locais com capacidade de alargar a base política para seus projetos políticos, sejam eles programáticos – voltados para a implementação de uma agenda política no Estado – ou apenas dirigidos para sua projeção pessoal (carreira política). De outro, a maior parte dos prefeitos locais ainda dependeria dos recursos estaduais e nacionais e tentaria manter boas relações com as lideranças mais influentes no estado, a fim de conseguir favores e privilégios para o seu município.

Essa influência da dinâmica política estadual na esfera local pode ser evidenciada na performance dos partidos que elegem o governador nas eleições estaduais, realizadas dois anos antes das municipais: o PDT elegeu o governador em 1990 (Leonel Brizola) e dois anos depois, em 1992, repetiu seu êxito elegendo também mais prefeitos do que todos os demais partidos, em sete dos 17 municípios. Em 1994, o governador foi eleito pelo PSDB (Marcelo Alencar), e dois anos depois, como sabemos, foi esse o partido que elegeu mais prefeitos, em seis dos 19 municípios (lembre-se que aumentou o número de prefeituras na metrópole fluminense em razão da emancipação de mais dois municípios). Em 1998, o PDT foi mais uma vez vitorioso nas eleições estaduais, quando elegeu o governador Antony Garotinho, voltando, depois, a repetir no pleito de 2000 seu bom desempenho com a eleição de quatro prefeitos, apesar de ter sido superado pelo PSDB, que elegeu seis.

A questão central, em nossa opinião, é que esse quadro de grande alternância de partidos políticos à frente das administrações não corresponde à alternância de poder entre diferentes projetos políticos. Na maioria das vezes, reproduzem-se as mesmas práticas clientelistas, que trocam o poder entre as facções da mesma elite dirigente, representante dos mesmos interesses econômicos. Com efeito, assistimos a processos de descontinuidades administrativas e a constantes mudanças de prioridades, que impedem tanto o desenvolvimento institucional das prefeituras municipais quanto os projetos políticos mais consistentes no plano local.

Tabela 3 – Prefeitos Segundo o Partido Político, por Município - RMRJ, 2000

Município	Partido eleito nas eleições de 1996	Partido do prefeito em 1999	Indicador de mudança partidária 1996/1999	Partido eleito nas eleições de 2000	Indicador de mudança partidária 1999/2000
Rio de Janeiro	PFL	PFL	0	PTB	1
Belford Roxo	PPB	PSDB	1	PPS	1
Duque de Caxias	PSDB	PSDB	0	PSDB	0
Guapimirim	PFL	PL	1	PL	0
Itaboraí	PSDB	PSDB	0	PDT	1
Itaguaí	PSDB	PSDB	0	PSDB	0
Japeri	PMDB	PMDB	0	PDT	1
Magé	PL	PL	0	PSDB	1
Mangaratiba	PSDB	PSDB	0	PSDB	0
Maricá	PFL	PFL	0	PDT	1
Mesquita*	-	-	-	PDT	-
Nilópolis	PDT	PFL	1	PPB	1
Niterói	PDT	PDT	0	PDT	0
Nova Iguaçu	PSDB	PSDB	0	PSDB	0
Paracambi	PMDB	PMDB	0	PT	1
Queimados	PFL	PMDB	1	PMDB	0
São Gonçalo	PDT	PDT	0	PMDB	1
São João de Meriti	PFL	PMDB	1	PMDB	0
Seropédica	PSDB	PSDB	0	PSDB	0
Tanguá	<i>PL</i>	<i>PFL</i>	<i>1</i>	<i>PFL</i>	<i>0</i>

* Emancipado de Nova Iguaçu em 1999.

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE), 1999.

5.2. Poder legislativo: fragmentação partidária e baixa representatividade

O fortalecimento da esfera local de governo deveria concomitantemente induzir o fortalecimento do Poder Legislativo enquanto esfera de representação de interesses, dados os novos papéis assumidos pelo município. Estariam as Câmaras Municipais, nesse novo contexto, capacitadas para desempenhar os papéis que lhes são atribuídos de elaboradoras, gestoras e fiscalizadoras das políticas públicas municipalizadas? Discutiremos alguns dos limites e desafios dessa esfera institucional, com base em entrevistas realizadas com os vereadores de todos os municípios fluminenses, abrangendo

seu perfil sociopolítico e sua prática parlamentar⁸¹. Nessa perspectiva, três questões merecem destaque: as desigualdades educacionais entre as Câmaras Legislativas dos diferentes municípios; a baixa representatividade política em razão da fragilidade dos partidos políticos; a prática parlamentar marcada pelo clientelismo.

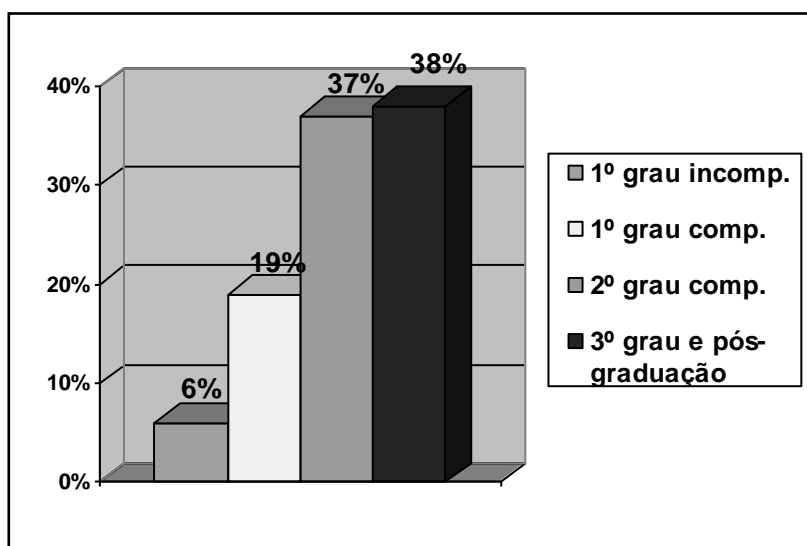
1. As desigualdades educacionais entre as Câmaras de Vereadores

Se a escolaridade média dos vereadores é alta, principalmente quando comparada à da população de seu município, sobressaem profundas desigualdades quando confrontamos os níveis educacionais dos vereadores dos diferentes municípios fluminenses. Do total dos vereadores, 66% concluíram no mínimo o segundo grau, apenas 6% não possuem o 1º grau e, como era de se esperar, nenhum deles declarou-se analfabeto. Enquanto apenas 12% da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ingressou no 3º grau (Ribeiro, L. C., 1995), 38% dos vereadores têm curso universitário (Gráfico 2). No entanto, enquanto os vereadores com pós-graduação representam 25% em Niterói e 22% no Rio de Janeiro, não há vereadores com pós-graduação em São João de Meriti, Belford Roxo, Maricá, Queimados, Paracambi, Guapimirim, e Japeri⁸².

Considerando alta escolaridade o 3º grau completo e a pós-graduação, e baixa escolaridade o 2º grau incompleto e o 1º grau completo ou incompleto, as polaridades são assim expressas: concentram vereadores com alta escolaridade os municípios de Niterói (69%), do Rio de Janeiro (62%), de Duque de Caxias (58%) e de Mangaratiba (55%). Niterói se destaca por não ter nenhum vereador com menos do que o 2º grau completo. Por outro lado, a concentração de vereadores com baixa escolaridade ocorre nos municípios de Seropédica (74%), de Japeri (60%), de Tanguá (56%), de Guapimirim (46%), de Itaguaí (39%), de Magé (37%), de Maricá (37%) e de Itaboraí, (33%); note-se que entre esses municípios os quatro primeiros foram emancipados recentemente (Tabela 4).

⁸¹ Conseguimos entrevistar 310 dos 340 vereadores exercendo mandato em 1998, distribuídos por todos os municípios fluminenses. A recusa de alguns deles em conceder entrevistas ou a constante ausência de outros nas sessões legislativas impediram que alcançássemos o universo total pretendido.

⁸² Com exceção de Nova Iguaçu e Nilópolis, os demais municípios da Baixada Fluminense não têm vereadores com pós-graduação.

Gráfico 2 - Vereadores por Nível de Escolarização, RMRJ, 1998

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) – 1998.

Tabela 4 - Vereadores por Escolaridade Segundo os Municípios – RMRJ, 1998

Município	Escolaridade dos Vereadores		
	Baixa Escolaridade	Média Escolaridade	Alta Escolaridade
	Até 2º Grau Incomp. (%)	2º Grau /3º Grau Incomp. (%)	3º Grau / Pós-Graduação (%)
Rio de Janeiro	11	27	62
Belford Roxo	21	53	26
Duque de Caxias	5	37	58
Guapimirim	46	36	18
Itaboraí	33	40	27
Itaguaí	39	39	22
Japerí	60	30	10
Magé	37	42	21
Mangaratiba	18	27	55
Maricá	38	31	31
Nilópolis	6	47	47
Niterói	0	31	69
Nova Iguaçu	24	41	35
Paracambi	28	45	27
Queimados	28	43	29
São Gonçalo	15	45	40
São João de Meriti	24	33	43
Seropédica	74	13	13
Tanguá	56	33	11
Total	25	37	38

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) - 1998

Assim, as desigualdades sociais existentes na metrópole fluminense também se expressam no espaço de representação do poder institucional, em que vereadores dos diversos municípios apresentam níveis educacionais bastante desiguais.

Por fim, convém destacar uma outra questão, referente à desigualdade de gênero. Chama a atenção o número quase inexpressivo de vereadoras. No mandato de 1997/2000, de 340 vereadores na metrópole fluminense, apenas 25, representando 7% do total, eram mulheres. Se tomarmos por parâmetro a lei federal que estabelece a cota de 30% de candidatas mulheres nas listas eleitorais partidárias, ainda verificamos uma longa distância entre a proporção de candidatas mulheres e as vereadoras eleitas. Assim, dos 19 municípios da Região Metropolitana, seis não tinham nenhuma representação feminina em suas respectivas Casas Legislativas⁸³.

2. A fragilidade e a fragmentação da dinâmica político-partidária

Da mesma forma que o Poder Executivo, o Poder Legislativo na metrópole fluminense é marcado por uma frágil dinâmica partidária. A inexistência ou fragilidade dos partidos políticos como estrutura associativa programática traz o risco de impedir duas dimensões do sistema eleitoral no âmbito local: (i) a representatividade e (ii) a capacidade de produção de governos majoritários estáveis⁸⁴.

Em relação à representatividade, ela é dada em síntese pela “proporcionalidade entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos” (Nicolau, 1999:70) e é gravemente comprometida em um sistema em que os cidadãos elegem seus representantes por voto proporcional de lista aberta⁸⁵. Assim, a eleição de um candidato só é garantida pela soma dos votos da legenda partidária. Ou seja, o candidato é eleito pela combinação dos seus votos (foi um dos mais votados da sua legenda) com os votos do partido (a votação dada para todos os candidatos do partido é que garante o percentual de participação do partido

⁸³ Não tinham vereadoras eleitas os municípios de Duque de Caxias, de Guapimirim, de Japeri, de Nova Iguaçu, de Paracambi e de Tanguá.

⁸⁴ Os dois critérios foram tomados de Nicolau (1999:70), que propõe cinco temas para avaliar o desempenho dos sistemas eleitorais: “(i) igualdade eleitoral dos cidadãos; (ii) grau de representatividade; (iii) capacidade de produzir governos majoritários; (iv) relação entre representados e representantes; (v) grau de escolha conferido aos eleitores”.

⁸⁵ Os votos dados aos candidatos de cada partido são somados e compõem a legenda partidária. Proporcionalmente aos votos recebidos, cada partido – que alcançou uma quota mínima exigida como

nas cadeiras do parlamento). A representatividade seria exercida na suposição de que os candidatos eleitos representariam não eles mesmos, mas a associação partidária à qual estão ligados. Tomado isoladamente, um vereador não representa mais do que seu próprio eleitorado, que na maioria das vezes não chega a 1% dos eleitores de uma cidade. Sem aprofundar essa discussão, o que nos interessa ressaltar é que, sem a dinâmica partidária, o Poder Legislativo enquanto tal mal consegue representar uma parte ínfima dos cidadãos de uma cidade, é composto por vereadores eleitos por bases sociais fragmentadas e não vinculados programaticamente a qualquer movimento social ou mesmo à qualquer partido político, o que pode ser evidenciado pelo alto grau de infidelidade partidária, expresso no grande movimento de troca de siglas partidárias.

Em 1999, o PFL possuía a maior bancada de vereadores, com 16% do total dos mandatos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O PSDB, com um vereador a menos, vinha em segundo lugar, seguido do PTB, do PDT e do PMDB, com 11% cada, e do PPB, com 10%. O PT, quinto maior partido no Congresso Federal, tinha apenas 4% dos vereadores, sendo o 9º em número de mandatos legislativos municipais (Tabela 5). Esse quadro, no entanto, não expressa exatamente o resultado eleitoral de 1996, ano de eleição dos vereadores municipais. Naquele ano, a votação eleitoral distribuiu os vereadores pelos maiores partidos da seguinte forma: PSDB (15%), PFL (14%), PDT (13%), PPB (11%), PMDB e PTB (cada um com 10%). As mudanças entre 1996 e 1999 ocorreram por dois motivos principais: alguns vereadores se elegeram deputados estaduais e federais nas eleições de 1998 e muitos deixaram suas siglas de origem, migrando para outros partidos.

coeficiente eleitoral – ocupa um percentual de cadeiras no parlamento que serão preenchidas pelos candidatos mais votados da legenda.

Tabela 5 - Vereadores por Partido Atual – RMRJ - 1998

Partido Atual	Nº de Vereadores	Percentual (%)
PFL	55	16
PSDB	54	16
PTB	39	11
PDT	38	11
PMDB	38	11
PPB	33	10
PSC	16	5
PL	15	4
PT	12	4
PSB	9	3
Outros	21	6
Sem Partido	10	3
Total	340	100

**Outros: PV (4), PT do B (4), PSD (4), PMN (3), PRONA (3), PC do B (1), PSDC (1) e PSL (1).
Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) – 1998**

Assim, de 310 vereadores entrevistados, 69 (22%) já haviam mudado de partido em 1998. No processo de mudança, os partidos preferidos foram o PSDB (que ganhou 19 vereadores) e o PFL (que ganhou 13). Esses partidos, junto com o PDT, foram os principais protagonistas das eleições para o governo do Estado do Rio de Janeiro, em 1998, quando se elegeu o candidato do PDT, Antony Garotinho. A disputa estadual certamente foi um dos elementos que influenciaram o movimento de troca de siglas partidárias em um contexto de fragilidade dos partidos como organizações programáticas.

De uma forma geral, os partidos políticos estão longe de constituírem “a expressão mais ou menos adequada de classes e frações de classe”⁸⁶, segundo a perspectiva marxista, e tampouco constituem associações no sentido weberiano, isto é, as formas de socialização com o fim de proporcionar poder a seus dirigentes na direção de seus interesses pessoais ou dos objetivos de estamentos ou de classes (Weber, 1984:228/229). Isso porque, enquanto nessa perspectiva o partido deve constituir uma associação programática, isto é, um instrumento para conquistar ou influir sobre o poder com base em objetivos manifestos, na realidade estudada ele é apenas uma organização com existência legal, com registro cartorial, mas sem nenhuma vida associativa, nenhum

⁸⁶ *Engels, na Introdução que escreveu em 1835 para a edição de As Lutas de Classes na França de Karl Marx. Apud. Bottomore, 1983.*

programa, nenhuma base social.⁸⁷ De fato, a disputa e a influência sobre o poder não atravessam os partidos políticos, mas as lideranças municipais, independentemente dos partidos aos quais estejam filiadas. Dessa forma, estar em um ou outro partido é indiferente. A referência, em todo caso, está sempre centrada em uma liderança local, e sua força vem da sua capacidade em constituir um bloco de seguidores que acreditam que vão ser beneficiados com essa adesão, seja nos seus objetivos materiais seja nos seus ideais.

Conforme sentenciou um político de um município da Baixada Fluminense, “partidos políticos? Só existe o PT, o resto não existe, são apenas siglas...”.⁸⁸ Ele próprio confessava estar controlando cerca de oito siglas partidárias, para se preparar para as próximas eleições municipais. O controle político sobre uma sigla, através do preenchimento dos cargos da direção com pessoas de sua confiança, garante a um determinado candidato a prefeito o maior número de candidatos a vereador – por siglas diferentes – que apóiam sua candidatura. É verdade que para ter sucesso nessa estratégia, é necessário ter uma relação amistosa com as direções e os políticos que controlam as diferentes siglas partidárias no plano estadual, com força para impor outro rumo à dinâmica municipal, acarretando um jogo permanente de troca de favores entre lideranças locais e estaduais. O fato relatado não é, como alguns podem pensar, exceção, mas a regra que move a dinâmica política local.

Na quase absoluta inexistência de partidos programáticos, muitos candidatos se filiam a partidos políticos pelo fato de ser esse o único caminho para disputar uma eleição. A escolha da sigla, no caso, deve proporcionar boas chances de vitória eleitoral, o que vai depender do seu grau de competição interna. Como a maioria dos eleitores não escolhe seu voto em função dos partidos, mas dos candidatos, uma das estratégias mais utilizadas é a procura dos pequenos partidos (chamados de nanicos e nos quais normalmente não estão os políticos mais conhecidos), que, coligados aos partidos maiores com candidatos que disputam as eleições majoritárias de prefeito, dão mais

⁸⁷ Para Weber há outros tipos de partidos diferentes dos organizados como associação legal formal. Entre eles, o autor destaca: (i) os partidos carismáticos; (ii) os partidos tradicionalistas; (iii) os partidos doutrinários; e (iv) os partidos de mera apropriação (Weber, 1984: 229/230). Mas, nesses casos, lembra Weber, não haveria partido em seu sentido moderno, dado que não se constituiria uma associação representativa com recrutamento voluntário.

oportunidades para se conseguir um cargo legislativo. Com efeito, após a eleição, pode haver um movimento de migração desses vereadores em direção a outras siglas partidárias, de acordo com a orientação dos líderes municipais ou estaduais.

É necessário que se façam duas ressalvas. Em primeiro lugar, é preciso não desconhecer que há exceções, de que o PT é a principal expressão: nenhum vereador dessa legenda mudou de partido no período estudado. Da mesma forma, os partidos nacionalmente mais programáticos tendem a ter dinâmicas mais ou menos programáticas no âmbito local, como é o caso partidos de esquerda, o PDT, o PSB, o PCB e o PC do B. Mas também os de centro ou centro-direita mais expressivos no cenário nacional – o PFL, o PMDB, o PSDB, o PPB, o PTB e o PL – tendem a ter algum tipo de controle sobre a dinâmica local, principalmente através das suas lideranças estaduais. Em segundo lugar, a dinâmica partidária no Município do Rio de Janeiro é mais sujeita ao controle das lideranças partidárias, devido à importância da sua dinâmica política para a disputa de poder no plano nacional. No Município do Rio, os partidos tendem a ter uma vida mais associativa programática do que nos da periferia e nos do interior do estado. Dessa forma, dos 37 vereadores eleitos naquele município, apenas três, ou seja, 8%, haviam mudado de sigla até 1998, percentual bem inferior aos 22% verificados no total da metrópole fluminense.

Nesse cenário partidário, é evidente a baixa capacidade de produção de governos majoritários estáveis por meio de maiorias parlamentares, ainda agravada por um quadro de fragmentação partidária característico do contexto metropolitano. Constata-se que em cada Câmara Legislativa, em média, cada partido representa apenas 3,3 cadeiras (Tabela 6). Os municípios de São João de Meriti e de Niterói chegam a ter onze partidos representados nas 21 cadeiras de suas respectivas Câmaras Legislativas. As exceções são limitadas a dois pequenos municípios recém-emancipados na periferia da metrópole, Tanguá e Seropédica, onde ocorreu fenômeno inverso, de total hegemonia de um único partido. Nesse cenário, não são poucas as dificuldades para uma análise em termos de comportamento partidário. A consequência é que a disputa e a influência sobre o poder não atravessam os partidos políticos, mas os políticos, os dirigentes e as lideranças

⁸⁸ O nome do político está omitido em razão do caráter informal do depoimento, mas faz parte da opinião emitida recorrentemente por dirigentes políticos locais, pertencentes a diferentes agremiações partidárias.

municipais, independentemente dos partidos aos quais estejam filiados. Assim, estar em um ou outro partido é indiferente. No entanto, mais uma vez cumpre ressaltar que a dinâmica partidária, embora frágil, está muito mais presente na Cidade do Rio de Janeiro, onde os partidos políticos têm um papel relevante na dinâmica de funcionamento da Câmara de Vereadores, nos processos de eleição dos componentes da Mesa Diretora e das Comissões Permanentes e nos diversos procedimentos de votação em plenário, o que obriga o funcionamento das lideranças partidárias. Nos outros municípios da metrópole fluminense, entretanto, ocorre o inverso. Os partidos políticos, em geral, não têm qualquer influência sobre esses processos.

Tabela 6 - Média de Cadeiras por Partido Representado nas Câmaras Legislativas - RMRJ, 1998

Municípios	Nº de Partidos Representados na Câmara Legislativa	Nº de Cadeiras em Cada Câmara Legislativa	Média de Cadeiras por Partido Representado
Rio de Janeiro	12	42	3,5
Belford Roxo	7	21	3
Duque de Caxias	10	21	2,1
Guapimirim	4	11	2,8
Itaboraí	7	17	2,4
Itaguaí	6	19	3,2
Japeri	5	11	2,2
Magé	8	19	2,4
Mangaratiba	4	11	2,8
Maricá	7	17	2,4
Nilópolis	8	21	2,6
Niterói	11	21	1,9
Nova Iguaçu	9	21	2,3
Paracambi	4	13	3,3
Queimados	6	15	2,5
São Gonçalo	8	21	2,6
São João de Meriti	11	21	1,9
Seropédica	1	9	9
Tanguá	1	9	9
Média Geral de Cadeiras por Partido Representado - RMRJ			3,3

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) – 1998.

3. A predominância de práticas clientelistas no Poder Legislativo

Uma das principais características da atuação dos vereadores fluminense é a prática clientelista, relacionada à prestação direta de “serviços sociais”. Criando um “serviço social”, institucionalizado legalmente ou não, os vereadores, no exercício da função pública, utilizariam o poder para beneficiar sua clientela – restrita (numericamente

e geograficamente definida) ou ampliada (difusa geograficamente e numericamente) – e fortalecer sua dominação em uma determinada comunidade. Ao mesmo tempo, o exercício do poder poderia permitir a manutenção e/ou ampliação do patrimônio privado do mandatário ao qual o serviço social está ligado informal ou juridicamente, por meio do acesso aos fundos públicos de financiamento desses serviços.

Para entender a prática clientelista dos vereadores, recorreremos ao conjunto de características relacionadas ao que Weber identificou como dominação patriarcal/tradicional. Nesse tipo de dominação, o exercício do poder tem sua raiz na autoridade de um dominador (*dominus*) dentro de uma comunidade doméstica (Weber, 1984:753) e não “no dever de servir a uma finalidade impessoal e objetiva e na obediência de normas abstratas”, que caracterizariam o exercício do poder legítimo. A separação entre assuntos públicos e privados bem como a separação entre patrimônio público e privado desaparecem e a prática passa a se basear “completamente em considerações pessoais, quer dizer, na atitude assumida frente aos solicitantes concretos e frente às circunstâncias, censuras, promessas e privilégios puramente pessoais” (*ibid.*, p. 785). Oposta à clientelista, a prática republicana poderia ser identificada com as características da dominação legal/burocrática no sentido weberiano, isto é, pela separação entre assuntos públicos e privados e pelo caráter impessoal do exercício do poder.⁸⁹ Nessa perspectiva, podemos relacionar à prática republicana as funções legislativas expressas no âmbito da Constituição Brasileira e das Leis Orgânicas Municipais, tais como a discussão, a elaboração e a votação de projetos de leis; o controle sobre o orçamento e sobre o patrimônio público; a fiscalização do poder executivo etc. Como se poderia argumentar, essas duas modalidades de prática – clientelista e republicana – não são excludentes entre si, podendo concretamente aparecer combinadas na prática. Mas o que impressiona é a dimensão que o clientelismo assume na prática dos vereadores no contexto metropolitano.

⁸⁹ A idéia de cidadania corresponderia a essa forma de dominação, porque “a forma histórica assumida pela cidadania moderna – entendida restritamente como um conjunto de direitos que os indivíduos possuem enquanto tal frente ao Estado – é incompatível com a vigência de relações de dominação do tipo patriarcalista, uma vez que neste a existência de direitos é sempre dependente da ‘doação’ ex-parte principis, não existindo como princípio da organização estrutural da sociedade, isto é, enquanto condição ex-parte populi” (Fedozzi, 1997:47).

A grande maioria dos vereadores, 75%, desenvolve “serviços sociais”, tendo ao seu dispor um centro de assistência particular de sua propriedade ou de propriedade de sua família. São serviços de diversas naturezas, entre os quais destacam-se os que se referem à assistência médica, à assistência jurídica e à distribuição de cestas básicas. Entre os serviços mais prestados pelos vereadores estão: o atendimento médico direto; a doação de medicamentos; o transporte de doentes; a assistência jurídica/emissão de documentos; a distribuição de cestas básicas; e o atendimento odontológico. Muito desses serviços são “oferecidos” em troca da promessa de votos no momento da eleição. Alguns vereadores chegam a admitir algumas das práticas clientelistas mais conhecidas na periferia urbana: a ajuda financeira, a doação de cadeiras de rodas e de próteses. Onde grassam a pobreza e a inexistência de direitos, revelam-se com todo vigor a força do dinheiro e a do poder na reprodução da dominação dos que necessitam de médico, de vaga na escola, da passagem de ônibus para o trabalho, de roupa, de alimento, ou de cadeira de rodas.

Mas apesar de constatarmos o alto percentual de vereadores que prestam serviços sociais em todos os municípios, essa prática parece ser maior ou menor de acordo com algumas variáveis. Em primeiro lugar, observa-se que é maior fora da capital, já que o Município do Rio de Janeiro é exatamente o único onde a maioria dos vereadores não desenvolve serviços sociais (41% realizam essa prática contra a média de 75% na metrópole), o que talvez possa ser explicado pela boa rede de serviços públicos em relação aos demais municípios da metrópole⁹⁰. Em segundo lugar, observa-se que é bem menor no PT e no PSB, o que revela a importância da filiação partidária. Os vereadores desses partidos são os que menos desenvolvem esse tipo de prática (apenas 17% e 25%, respectivamente), ao passo que quanto aos demais partidos, não há variações significativas em relação à média metropolitana, já mencionada.

Em suma, podemos afirmar que ainda predomina entre os vereadores fluminenses uma prática política marcada pela baixa capacidade de representação de interesses, pela infidelidade partidária e pelo clientelismo na relação com a população. Apesar de tal constatação, ressaltamos diferenças no que respeita ao perfil da Câmara de Vereadores da

⁹⁰ Contrastando com a prestação de serviços sociais, enquanto quase todos os vereadores do Município do Rio de Janeiro (95%) apresentaram projetos de lei no primeiro ano de mandato, apenas pouco mais da metade (52%) dos vereadores dos demais municípios da metrópole fluminense o fizeram.

Cidade do Rio de Janeiro e à prática dos vereadores dos partidos políticos identificados como de esquerda. Essas diferenças indicam a existência, mesmo que minoritária, de um pequeno grupo de vereadores com uma prática que poderíamos denominar republicana: associação a programas partidários; capacidade de representação de um amplo segmento social; recusa da prática assistencialista; e cumprimento das funções parlamentares de fiscalização do Poder Executivo e de legislação de políticas públicas. A cultura que prevalece, no entanto, ainda constitui um enorme bloqueio à democratização dos governos locais e um desafio para que a descentralização da política pública em curso no país resulte em melhorias efetivas das condições de vida da população.

5.3. Os Conselhos Municipais no Contexto da Democratização das Cidades

Os anos 90, sob o ponto de vista dos canais de participação institucional na gestão pública, foram marcados pela institucionalização e difusão dos Conselhos Municipais. Na verdade, como vimos, a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começa a ser legitimada institucionalmente já na Constituição Federal de 1988, quando são estabelecidas como fundamentos do sistema de governo do país a soberania e a cidadania, nas quais o poder pode ser exercido tanto por meio de representantes eleitos – na forma do sufrágio universal com o voto direto e secreto – como por meio da participação direta – principalmente mediante três institutos aprovados, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (Art. 1º). Nesse sentido, pode-se dizer que a Constituição institui mecanismos que consubstanciam os princípios da democracia semidireta (Benevides, 1991:129), caracterizada pela combinação dos procedimentos de democracia representativa com os de democracia direta.

No contexto marcado pelo ambiente participacionista da Constituição de 1988, a década de 90 vai ser marcada pela regulamentação nacional de diversas políticas sociais, com a incorporação da participação da sociedade na sua gestão e controle através de Conselhos. Os Conselhos se transformam, assim, no formato institucional que materializa

os artigos da Constituição Federal que estabelecem essa participação, presentes em diversos capítulos: na saúde, como “participação da comunidade” (inciso III; art. 198); na assistência social, como “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis” de governo (inciso II; art. 204); e na educação, como “gestão democrática do ensino público” (inciso VI; art. 206). Instituídos em âmbito federal, os Conselhos passam a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Assim, os Conselhos – Federais, Estaduais e Municipais – se proliferaram no país⁹¹, na forma de canais institucionais de participação da sociedade, regulamentados, com as seguintes características:

a) Temáticos, ligados a políticas sociais específicas, notadamente àquelas regulamentadas no âmbito federal – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, e emprego –, mas também a políticas regulamentadas no plano tanto estadual quanto municipal, em que se encontram diversas outras temáticas, como transporte, política urbana, meio ambiente, direitos das mulheres e dos negros etc.

b) De caráter semi-representativo com mandatos sociais não-remunerados. Os Conselhos são canais que prevêm a participação voluntária de representantes das organizações sociais da sociedade civil, e não a eleição direta dos seus integrantes. Ao mesmo tempo, os representantes não são remunerados e podem ser substituídos sempre que as organizações sociais assim decidirem.

c) Deliberativos, abrangentes e permanentes. As atribuições dos Conselhos não se restringem à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas, mas abrangem a deliberação sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação da normatização e da regulação das ações do governo, e a aprovação da proposta

⁹¹ Na verdade, a criação dos Conselhos Municipais tem caráter quase compulsório, tendo em vista a vinculação, em lei nacional, do repasse de recursos da União às instâncias subnacionais. A proliferação dos Conselhos no país pode ser constatada em diversas pesquisas, como demonstra Santos, M. R. M. (2000, p. 41-42): “Em 1993, já se contabilizavam cerca de 3 mil na área de saúde (IBAM, 1993), em 1994, dados do Centro Brasileiro da Infância e do Adolescente (CBIA) apontavam a existência de 2.362 na área da criança e do adolescente; em 1997, dados do Ministério da Previdência e Assistência Social registravam a presença de 2.908 no setor da assistência social. A proliferação de Conselhos nos municípios do país, ao mesmo tempo que sinaliza a incorporação generalizada da participação, não permite deduzir que estejam criadas as condições para o seu exercício efetivo, tendo em vista a diversidade econômica-social e política do plano local, principalmente no que diz respeito a capacidade financeira e técnica da administração e a existência de organizações sociais com capacidade de representar os interesses sociais.”

orçamentária⁹², e incidem, portanto, na definição de macroprioridades e na formulação de políticas públicas regulatórias. Em síntese, nas temáticas aos quais estão vinculados, os Conselhos incidem sobre todo o circuito de gestão de uma política pública, desde a formulação até a sua implementação (Gohn, 1998).

d) De Composição paritária entre governo e sociedade. Os Conselhos são compostos por representantes tanto da sociedade civil quanto do governo, do que resulta uma composição que, na grande maioria dos casos, garante metade da representação para as organizações da sociedade civil e metade para a representação de órgãos governamentais. Em alguns setores, essa composição é tripartite, como no caso dos Conselhos de Saúde, em que a divisão é estabelecida de modo a respeitar a seguinte proporção: 50% de organizações representantes dos usuários (organizações da sociedade civil) e os outros 50% divididos entre instituições representantes do governo (25%) e instituições prestadoras de serviço e organizações representantes dos trabalhadores do setor (25%).

e) De autonomia ou semi-autonomia em relação ao governo. Apesar de estarem vinculados aos órgãos do poder público, os Conselhos têm autonomia em suas atribuições para definirem suas regras e dinâmica de funcionamento, o que deve ser estabelecido com a participação de todos os segmentos sociais representados no seu âmbito, incluindo, portanto, o próprio poder público. É exatamente o fato de serem espaços vinculados ao poder público e ao mesmo tempo constituídos de representantes da sociedade que torna os Conselhos órgãos públicos de natureza ambivalente (Teixeira, 1996) ou uma forma particular de controle público não-estatal (Genro, 1998).

Como esferas de participação institucionalizada, os Conselhos de Gestão apresentam uma profunda diferença em relação às experiências anteriores de

⁹² A título de exemplo, podemos ilustrar algumas das atribuições dos Conselhos. No caso da Assistência Social, a lei de criação do Conselho em nível nacional estabelece como funções principais: a “aprovação da política nacional de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, e convocar ordinariamente ou extraordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social, que tem como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (Lei nº 8.742 de 1993). No campo da saúde, entre as competências previstas, destacam-se as seguintes: “Deliberar sobre estratégias e atuar no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros; estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde do SUS; participar da elaboração da proposta orçamentária da União.” (Lei nº 8.142 de 1990).

participação, centradas sobretudo em projetos pontuais do poder público, como no caso dos Conselhos Comunitários. Entre as diferenças mais significativas podemos assinalar principalmente duas: (i) as experiências anteriores normalmente concentravam-se na abertura de espaços de interlocução entre o governo e movimentos sociais específicos – em especial as associações de moradores –, e não em arenas temáticas integradas pelo conjunto das representações sociais, organizadas a partir de diferentes interesses de natureza coletiva ou difusa, tais como os movimentos das mulheres, dos negros, em defesa do meio ambiente, por direitos humanos, entre outros; (ii) as experiências anteriores vinculavam-se às iniciativas dos dirigentes das diferentes instâncias governamentais (municipal, estadual ou federal), sujeitas, portanto, à sua descontinuidade quando da troca de governo, diferentemente da experiência dos Conselhos, em que é instituída a participação em todos os âmbitos de governo e de forma permanente, e constituído, portanto, o que se poderia chamar de modelo nacional de participação institucionalizada na gestão das políticas setoriais.

Tanto pela força da sua difusão no país, como pelas diferenças com as experiências anteriores de participação, argumentamos que os Conselhos Municipais representam uma importante inovação institucional na gestão das políticas sociais. É nesse sentido que consideramos os Conselhos Municipais canais de participação mais expressivos da emergência de um novo regime de ação pública no plano local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno da definição de políticas sociais. A análise do perfil e do funcionamento dos Conselhos Municipais na metrópole fluminense permite destacar algumas das principais características desses canais⁹³: (i) são canais de participação de um significativo leque de segmentos sociais organizados; (ii) reúnem um coletivo de pessoas caracterizado por uma

⁹³ Para a análise desses canais, empreendemos uma pesquisa com os conselheiros de todos os municípios fluminenses, com o objetivo de identificar a difusão, a institucionalização e o funcionamento dos Conselhos pelos diversos municípios da metrópole fluminense. Através de visitas às reuniões dos diversos Conselhos Municipais, buscamos entrevistar todos os seus membros, totalizando 564 conselheiros. Visitando e acompanhando até três reuniões de cada Conselho, em que foram realizadas as entrevistas pela equipe de campo, podemos dizer que conseguimos entrevistar quase a totalidade dos conselheiros efetivamente participantes, à exceção de um pequeno número que se recusou a responder ao questionário. A pesquisa, coordenada por Mauro Rego Monteiro dos Santos e por mim, foi realizada no âmbito do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE). Para maiores detalhes sobre os aspectos metodológicos da pesquisa, bem como sobre a discussão dos modelos de participação institucional na experiência brasileira, *ver a dissertação de mestrado elaborada por Santos (2000), na qual nos baseamos nessa análise.*

cultura de participação cívica; (iii) apresentam condições e geram dinâmicas que propiciam a tomada de decisões em torno das políticas sociais. Com base nessas características buscaremos identificar algumas das potencialidades e dos limites para que os Conselhos possam se constituir em esferas públicas de intermediação de interesses e de negociação de conflitos.

1. Os Conselhos como canais plurais de participação da sociedade civil

Os Conselhos Municipais foram institucionalizados pela totalidade dos municípios fluminenses, envolvendo principalmente as políticas sociais que tiveram incentivos do governo federal para sua descentralização. No entanto, percebe-se que a instituição dos Conselhos Municipais não se restringe aos setores obrigatórios por lei federal (saúde, criança e adolescente, assistência social, educação e emprego), mas abrange também as áreas de meio ambiente, cultura, direitos das mulheres, entre outras.⁹⁴ Portanto, são nítidas a importância e a legitimação que esses canais vão adquirindo na gestão das políticas no plano local. (Tabela 7).

Constata-se na maioria dos Conselhos a adoção de mecanismos e procedimentos de garantia da participação autônoma da sociedade nesses canais, tais como fóruns próprios ou Conferências Municipais⁹⁵ como espaço para a escolha das organizações que compõem os Conselhos. Dessa forma, os principais atores sociais das cidades se representam nesses espaços, que abrangem um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais, como os movimentos populares de bairro ou de moradores; movimentos sociais de mulheres, de criança e adolescente, da terceira idade, de negros e de deficientes físicos; ONGs e entidades sem fins lucrativos com diferentes perfis (principalmente de assessoria); sindicatos e associações profissionais; entidades

⁹⁴ Nosso acompanhamento pessoal de alguns municípios nos leva a afirmar que é crescente o número de Conselhos – organizados em torno das mais diferentes políticas setoriais – em todos as prefeituras da metrópole fluminense. Tomando como referência o final de 1999 e o início de 2000, o número de Conselhos instituídos já superava o total indicado no nosso levantamento, realizado em 1998.

⁹⁵ As Conferências Municipais são espaços amplos, abertos à participação de todas as instituições da sociedade civil. Além da eleição das organizações que compõem os Conselhos, as Conferências tratam da formulação de diretrizes e avaliação de políticas setoriais específicas. A nosso ver, a realização de Conferências é um dos mecanismos mais democráticos de composição dos Conselhos, visto que as instituições escolhidas precisam legitimar-se diante das demais nessa arena pública. Na metrópole fluminense esse processo foi bastante adotado, atingindo 68% das instituições da sociedade escolhidas e representadas nos Conselhos.

patronais e prestadores de serviços; universidades, institutos de pesquisa e o próprio setor governamental. Considerando os conselheiros efetivamente participantes nos Conselhos Municipais, verificamos que 40% são ligados ao segmento governamental; 36%, às associações civis (associações comunitárias, grupos sociais específicos, ONGs etc.); 17%, aos sindicatos e associações profissionais, e 6%, às organizações patronais (Gráfico 3)⁹⁶.

Tabela 7 - Conselhos Instituídos pelos Municípios - RMRJ, 1998⁹⁷

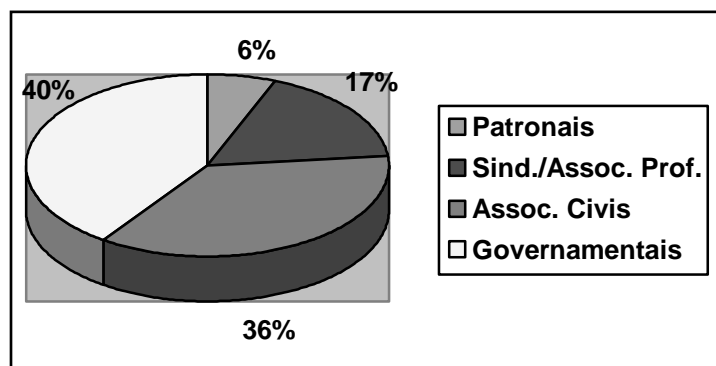
Município	Educação	Criança e Adolesc.	Assist. Social	Saúde	Emprego	Meio Ambiente	Política Urbana	Política Agrícola	Total
Rio de Janeiro	X	X	X	X	X	X	X		10 (a)
Belford Roxo	X	X	X	X					4
Duque de Caxias		X	X	X	X			X	5
Guapimirim		X		X					2
Itaboraí	X	X	X	X	X				5
Itaguaí	X	X	X	X	X			X	6
Japeri		X	X		X				3
Magé	X	X	X	X	X	X		X	8 (b)
Mangaratiba	X	X		X	X			X	5
Maricá	X		X	X	X	X			5
Nilópolis	X	X		X					3
Niterói		X	X	X					4 (b)
Nova Iguaçu	X	X	X	X	X	(c)	X		6
Paracambi	X			X				X	3
Queimados	X	X		X					3
São Gonçalo		X	X	X					6 (d)
São João de Meriti	X	X	X	X	X				5
Seropédica	X			X					2
Total	13	15	12	17	9	3	2	5	84

(a) Nesse total foram contabilizados os Conselhos de Entorpecentes, Direitos do Negro e dos Portadores de Deficiência; (b) Os municípios de Niterói e de Magé também instituíram o Conselho de Cultura; (c) O Conselho de Meio Ambiente em Nova Iguaçu funciona de forma integrada ao Conselho de Política Urbana; (d) Nesse total foram incorporados os Conselhos dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, dos Direitos da Mulher e dos Direitos do Idoso.

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/FASE – 1998

⁹⁶ A composição dos conselheiros aqui apresentada diz respeito aos membros que efetivamente participaram das reuniões que acompanhamos, e não à totalidade dos formalmente empossados. O fato de a maioria dos conselheiros ser da sociedade civil tem relação, sobretudo, com a composição dos Conselhos de Saúde, em que o setor governamental tem apenas 25% das cadeiras, uma vez que as demais são reservadas aos usuários (50%) e aos prestadores de serviço (25%).

⁹⁷ Apesar de fazer parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a Cidade de Tanguá não figura na relação dos municípios por não possuir Conselhos Municipais instituídos na data do nosso levantamento, em razão de ser um município recém-emancipado. Pelo mesmo motivo, o Município de Seropédica aparece com apenas dois Conselhos estabelecidos.

Gráfico 3 - Conselheiros por Segmentos Sociais, RMRJ, 1998

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE), 1998

Diferentemente da composição por gênero das Câmaras Legislativas, majoritariamente formada por vereadores homens (93%), a dos Conselhos Municipais apresenta um grande equilíbrio entre a participação de homens (51%) e a de mulheres (49%), sendo freqüentes municípios onde a participação feminina é levemente superior à masculina. A análise da composição de gênero por instituições participantes dos Conselhos revela que esse equilíbrio é rompido no caso das instituições prestadoras de serviços e patronais, representadas sobretudo por homens (85%), e dos sindicatos e associações profissionais, em que a participação masculina (58%) também supera a feminina. No entanto, e inversamente, a representação nas instituições governamentais é majoritariamente de mulheres (56%), o que poderia surpreender pela pouca expressão feminina em termos de representação legislativa. Por fim, temos uma composição bem mais equilibrada nas associações civis, em que a proporção de mulheres é levemente superior (51%).

A escolaridade dos conselheiros se mostra surpreendentemente elevada quando comparada à média da população na região (apenas 12% da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ingressou no 3º grau - IBGE/PNAD, 1990). Do total dos conselheiros, 90% concluíram, pelo menos, o segundo grau. Apenas 19, ou 3% do total, não completaram o 1º grau, nenhum deles é analfabeto. Em média, os conselheiros municipais também apresentam nível de escolaridade mais elevado que os vereadores dos respectivos municípios. Enquanto entre os primeiros 63% possuem nível universitário, entre os segundos o percentual é de apenas 38%. E apesar de haver diferenças entre os

municípios, elas não são tão polarizadas. Assim, em 13 dos 18 municípios fluminenses pesquisados, mais da metade dos conselheiros têm alta escolaridade (curso universitário ou pós-graduação)⁹⁸. Mas, mesmo nos demais municípios, prevalece uma maioria de conselheiros com média e alta escolaridade (Tabela 8)⁹⁹. As desigualdades mais significativas aparecem quando comparamos os conselheiros por segmento social representado. Apesar do alto perfil em todos os setores, os conselheiros ligados às associações civis apresentam níveis educacionais mais baixos que os demais. Assim, enquanto 52% de conselheiros das associações civis têm alta escolaridade, no mesmo nível encontram-se 71% dos representantes de associações sindicais, 81% dos do setor governamental e 85% dos do setor patronal. Inversamente, nos baixos níveis educacionais, encontram-se 20% dos conselheiros das associações civis, 9% dos conselheiros do segmento patronal, 7% dos conselheiros dos sindicatos e 4% dos conselheiros do setor governamental (Gráfico 4).

Em relação ao perfil de renda, constata-se que a maior parte dos conselheiros apresenta um perfil de média/alta remuneração: 66% recebem rendimentos acima de cinco salários mínimos e 39%, acima de dez¹⁰⁰. Cabe registrar, porém, que apesar de um rendimento médio elevado os Conselhos reúnem um expressivo contingente de pessoas com baixa remuneração, de até cinco salários mínimos, representando 27% do total dos conselheiros entrevistados. A questão é que, pelo menos quanto ao quesito renda, percebem-se grandes variações entre os conselheiros, seja segundo os municípios, seja segundo os segmentos representados. No que se refere às diferenças municipais, destacam-se os conselheiros das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói, onde 54% recebem mais de dez salários mínimos, em contraste com os 26% de conselheiros dos sete municípios da Baixada Fluminense¹⁰¹ e com os 33% dos demais municípios que se situam na mesma faixa de renda. Analisando por segmentos sociais representados, os conselheiros que recebem até cinco salários mínimos, como se esperava, estão

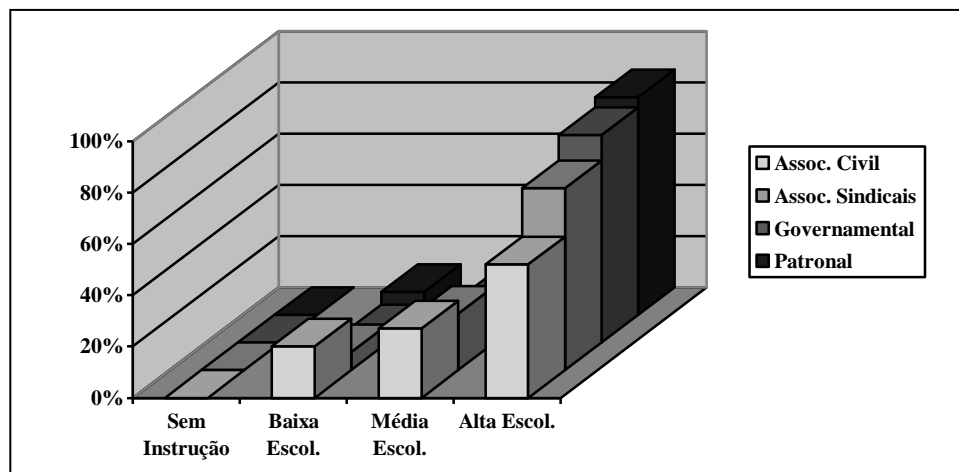
⁹⁸ São eles: Mangaratiba (86%), Nilópolis (82%), Maricá (80%), Itaguaí (76%), Rio de Janeiro (75%), São João de Meriti (75%), Niterói (71%), Guapimirim (71%), Seropédica (67%), Nova Iguaçu (61%), Belford Roxo (59%), Itaboraí (59%) e São Gonçalo (58%).

⁹⁹ Consideramos alta escolaridade o terceiro grau completo e pós-graduação; baixa escolaridade o 1º grau completo ou incompleto e o 2º grau incompleto; e média escolaridade o 2º grau completo e o 3º grau incompleto.

¹⁰⁰ Na época do nosso levantamento o valor do salário mínimo era de R\$ 130,00 (cento e trinta reais).

concentrados nas associações civis (50%) e nos sindicatos e associações profissionais (39%), enquanto nos segmentos governamentais e patronais concentram-se apenas 18% e 15%, respectivamente.

Gráfico 4 - Conselheiros Municipais por Escolarização, Segundo Organização Social
RMRJ, 1998



Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) – 1998.

¹⁰¹ A Baixada Fluminense abrange os seguintes municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti.

Tabela 8 - Conselheiros Por Escolaridade Segundo os Municípios, RMRJ, 1998

Município	Escolaridade dos Conselheiros		
	Baixa Escolaridade	Média Escolaridade	Alta Escolaridade
	Até 2º Grau incomp.	2º Grau / 3º Grau Incomp.	3º Grau / Pós- Graduação
Rio de Janeiro	10%	16%	75%
Belford Roxo	7%	33%	59%
Duque de Caxias	7%	49%	44%
Guapimirim	7%	21%	71%
Itaboraí	19%	22%	59%
Itaguaí	8%	16%	76%
Japeri	27%	63%	11%
Magé	17%	41%	41%
Mangaratiba	5%	10%	86%
Maricá	6%	20%	80%
Nilópolis	5%	14%	82%
Niterói	24%	5%	71%
Nova Iguaçu	4%	34%	61%
Paracambi	13%	50%	38%
Queimados	6%	53%	41%
São Gonçalo	12%	30%	58%
São João de Meriti	10%	16%	75%
Seropédica	33%	0%	67%
Total	10%	27%	63%

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) – 1998.

A situação no trabalho dos conselheiros também reflete a diferença entre os distintos segmentos sociais. No caso dos representantes das entidades governamentais, é evidente que todos estavam trabalhando. No caso das entidades patronais, sindicatos e associações profissionais não constatamos nenhum conselheiro desempregado (94% trabalham e 6% já estão aposentados em ambos os segmentos). Mas entre os conselheiros representantes das associações civis, a situação reflete mais a diversidade da realidade social da metrópole fluminense: 5% estão desempregados; 14%, aposentados; 3%, dedicam-se aos afazeres domésticos; 1% é de estudantes e 68% estão efetivamente empregados. Entre os que trabalham, 33% são funcionários públicos; 26%, autônomos; 21%, assalariados com carteira assinada; 12%, assalariados sem carteira; e 8%, empregadores.

Em suma, apesar da diversidade de organizações sociais representadas no âmbito dos Conselhos Municipais, os perfis de escolarização e de renda dos conselheiros municipais parecem indicar que as organizações sociais com assento nos Conselhos são representativas, sobretudo, de um determinado segmento social, com capacidade de organização e presença na cena pública. Conforme constatamos, apenas uma pequena parcela da população fluminense (24%) está vinculada a organizações associativas, com significativas diferenças segundo as áreas da metrópole.

2. A cultura de participação cívica dos conselheiros municipais

Os representantes das organizações sociais nos Conselhos, os conselheiros, demonstram ter uma cultura associativa caracterizada: a) pela participação em atividades de caráter social e político; b) pela significativa filiação a partidos políticos; c) pelo alto grau de informação sobre os acontecimentos sociais em geral (o que corresponde ao perfil educacional identificado); e d) pela capacitação técnica e política para sua participação nas esferas públicas de decisão. Vejamos brevemente cada um desses aspectos:

a) A participação sociopolítica. Pelo próprio caráter institucional de representação dos Conselhos, todos os representantes da sociedade têm algum tipo de vínculo associativo, de filiação ou de associação a uma organização social: sindicatos ou associações profissionais, associações de moradores, instituições religiosas e filantrópicas, clubes de serviços, ONGs ambientalistas e de defesa dos direitos das mulheres e dos negros; enfim, uma pluralidade de organizações que conformam o tecido social organizado na metrópole fluminense. Além disso, os conselheiros da sociedade civil demonstram não apenas que estão associados, mas que tem participação efetiva em atividades sociopolíticas: 64% dos conselheiros haviam participado de trabalho voluntário; 59%, de reuniões de grupos locais; 50%, de abaixo-assinados; 39%, de manifestações de protesto; e 14%, de greves, enquanto apenas 12% não haviam tomado parte em nenhuma das atividades mencionadas¹⁰². Mas até entre os Conselheiros que representam o setor governamental – que não têm a obrigatoriedade de estarem vinculados a uma organização para este fim –, encontramos um alto grau de vínculo

¹⁰² Considerando-se os últimos doze meses anteriores à pesquisa. Aqui, é importante lembrar que apenas 18% da população maior de 18 anos participara de alguma atividade político-social na metrópole fluminense, enquanto entre os Conselheiros o percentual chegou a 88% (Cf. Capítulo 4).

associativo, que atinge 45%, talvez indicando que a escolha desses representantes também leva em consideração sua experiência no relacionamento com lideranças e organizações associativas.

b) A participação partidária. Enquanto a filiação partidária atinge apenas 2% da população adulta metropolitana, quase metade, ou precisamente 44% dos Conselheiros da sociedade civil está filiada a partidos políticos. Esse elevado percentual independe do município ou do segmento social representado e é mais baixo entre os representantes das organizações patronais e dos prestadores de serviços (35%), conforme pode ser observado na Tabela 9. Entre os representantes governamentais, a taxa de filiação partidária também é alta, 43%, alcançando, portanto, o mesmo patamar dos demais segmentos, o que de certa forma se supunha, uma vez que esses conselheiros estão na função de representação de governos municipais e são muitas vezes secretários municipais ou assessores de confiança que fazem parte das coalizões no poder. Considerando o universo total dos conselheiros filiados a partidos políticos, percebemos uma leve preferência pelos partidos de esquerda¹⁰³, que atinge 53% dos representantes, enquanto 47% têm predileção pelos de centro-direita.

Tabela 9 - Filiação dos Conselheiros a Partidos Políticos Segundo Segmento Representado – RMRJ, 1998

Segmento Social Representado	Filiados a Partidos Políticos
Associações Cívicas	45%
Sindicatos e Associações Profissionais	44%
Prestadores de Serviços e sindicatos Patronais	35%
Total de Conselheiros da Sociedade Civil	44%

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) – 1998.

¹⁰³ Considerando de esquerda os seguintes partidos: PT, PDT, PSB, PCB e PC do B. E de centro-direita: PMDB, PSDB, PFL, PTB, PL, PPB e os demais partidos chamados nanicos. De uma forma geral, sobressaem entre as preferências partidárias o PDT - Partido Democrático Trabalhista, com 26% de conselheiros filiados, e o PT - Partido dos Trabalhadores, com 24%, ambos com forte presença social nas organizações e movimentos populares. Em seguida, vêm outros partidos com menor percentual de filiação: PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, 10%; PFL - Partido da Frente Liberal, 7%; PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro, 7%; e PPB - Partido Progressista Brasileiro, com 6%. Como já era de supor, as preferências partidárias se alteram quando analisamos os segmentos sociais representados: o PT é o partido de preferência dos conselheiros da sociedade civil (32% das preferências), seguido de perto pelo PDT (28%) e, mais distante, pelo PSDB (6%). Já quanto o segmento governamental a relação se inverte, e aparece em primeiro lugar o PDT (22%), seguido pelo PSDB (15%) e pelo PT (11%).

c) Alto grau de informação. Pode-se dizer que os conselheiros, na sua grande maioria e independentemente da região ou do segmento analisado, são pessoas informadas e atualizadas sobre os acontecimentos políticos e sociais em geral. Entre as fontes de informação utilizadas pelos conselheiros sobressaem em primeiro lugar os jornais (68%), reconhecidos como meio qualificado de informação, seguidos pela televisão (51%) e pelas conversas com amigos e parentes (34%), esta última nunca utilizada como fonte exclusiva de informação, e apenas 1% dos entrevistados, o que é insignificante, afirmou não utilizar nenhuma. Quanto às fontes para decidir o voto nas eleições políticas, destacam-se, mais uma vez, os jornais e as revistas (37%), seguidos pela televisão (29%), pelos sindicatos ou associações (22%), e pelas conversas com amigos e parentes (18%), esta última indicada por 5% dos conselheiros como fonte exclusiva de informação. Deve-se registrar também o grande número de conselheiros que não reconhece nenhum meio de informação como fonte para decidir o voto (33%). Também nessa questão, não se verificam diferenças significativas entre os segmentos sociais ou entre as regiões analisadas.

d) Capacitação técnica e política. A grande maioria dos conselheiros (80%) participou de algum tipo de atividade de formação no ano anterior à realização da pesquisa, demonstrando razoável domínio sobre as políticas setoriais tratadas no âmbito dos Conselhos. Entre as atividades de capacitação mais recorrentes estão a participação em seminários (53%) e em cursos (30%). De qualquer forma, é significativo que 20% dos conselheiros não tivessem participado de quaisquer atividades, nem mesmo das mais intermitentes, como encontros, seminários e conferências.

É evidente que o conjunto de características assinaladas indica uma cultura cívica bastante diferenciada da encontrada no conjunto da população fluminense em geral. O que não é nenhuma surpresa se considerarmos que os conselheiros compartilham do mesmo perfil político-social das pessoas com vínculo associativo, que apresentam maior grau de participação em atividades político-sociais, maior filiação partidária, mais simpatia por partidos de esquerda, mais informações sobre os acontecimentos políticos em geral e que fazem mais contatos com políticos e governantes (Cf. Capítulo 4). No entanto, aqui nos deparamos com um grupo que aprofunda essas características, já que é

praticamente configurado por lideranças, uma espécie de elite de referência nas palavras de Orenstein, (1998), ou uma comunidade cívica, nas de Putnam (1996). Tais características, portanto, indicam que pelo menos potencialmente estamos diante de lideranças com capacidade de projetar bens públicos coletivos, de mobilizar outras pessoas em torno desses projetos e de negociar com os outros interesses representados na perspectiva de resolução ou regulação dos conflitos e de construção de consensos. Em suma, essa elite é capaz de reconhecer seus próprios interesses, bem como os dos demais segmentos organizados e de negociar a construção de um interesse geral, ou, como dizia Tocqueville, do interesse bem compreendido¹⁰⁴.

3. As condições e os processos de tomada de decisões nos Conselhos Municipais

Em linhas gerais, a dinâmica de funcionamento dos Conselhos tem garantido o acesso dos conselheiros a informações sobre as administrações municipais e impulsionado processos de fiscalização e de decisão em torno da gestão das políticas sociais, tais como o acompanhamento da aplicação dos recursos provenientes dos fundos federais, a definição de diretrizes e prioridades e o credenciamento de instituições de prestação de serviços, este principalmente nas áreas de saúde, da assistência social e da criança e do adolescente. Mas, pelo menos na maioria dos municípios, os meios de informação e a dinâmica de funcionamento dos Conselhos ainda são dependentes das iniciativas do governo local, através dos secretários municipais ou dos responsáveis diretos pelos Conselhos. Nesse ponto, é sintomática a inexistência de uma agenda política ou de uma metodologia que garanta o fluxo regular de informações, o planejamento prévio da pauta de discussão e os mecanismos de divulgação das decisões, pondo em risco tanto a possibilidade da participação autônoma da sociedade¹⁰⁵ como a de esses

¹⁰⁴ Para Tocqueville (1987:401) o interesse bem compreendido é uma doutrina na qual o interesse particular deve se encontrar com o interesse geral, na qual cada pessoa acredita que “servindo aos seus semelhantes, serve a si mesmo, e seu interesse particular é fazer o bem”, o que, se não exige grandes dedicações, exige pequenos sacrifícios, e é capaz de formar uma “multidão de cidadãos corretos, temperantes, moderados, previdentes, senhores de si mesmos” (ibid., p. 402).

¹⁰⁵ A participação autônoma da sociedade diz respeito às condições necessárias para que as organizações sociais possam se fazer representar na esfera pública e tomar decisões no diálogo com os demais atores. Segundo Santos (2000), “já não se trata da autonomia dos anos 70/80, quando o espaço da política se restringia ao aspecto da pressão sobre o Estado, e a negociação significava cooptação e enfraquecimento da luta. A autonomia nos anos 90 [...] diz respeito à possibilidade de constituição de um espaço que, apesar de estar vinculado à estrutura do Estado, é construído de forma colegiada, onde as próprias regras de seu funcionamento têm que ser decididas no seu âmbito, incorporando além da racionalidade administrativa

canais se tornarem esferas públicas com capacidade de decisão colegiada. Além disso, é preciso registrar, que as condições para o efetivo funcionamento dos Conselhos não estão disseminadas igualmente, nem entre os municípios, nem entre os diferentes Conselhos sob a mesma administração municipal.

Na análise do funcionamento efetivo dos Conselhos, selecionamos alguns indicadores que pudessem permitir a identificação das condições gerais e dos processos de tomada de decisões nos diversos municípios da metrópole fluminense: (i) a existência de estrutura material e organizacional para o funcionamento dos Conselhos no âmbito administrativo das respectivas secretarias municipais às quais estão vinculados. Essa estrutura diz respeito ao acesso a uma sala própria para reuniões e encontros; à existência de uma secretária para organizar o material do Conselho, encaminhar ofícios, registrar as reuniões em atas; à utilização de equipamentos, tais como telefone, xerox, computador, e inclusive, de recursos orçamentários destinados à contratação de assessoria e à realização de seminários e cursos. É um indicador que expressa a própria importância que esses espaços têm dentro da administração municipal; (ii) o fornecimento regular de informações pelas secretarias municipais. A capacidade de os segmentos sociais interferirem na dinâmica de funcionamento dos Conselhos e na gestão das políticas sociais obviamente depende do acesso a informações relevantes das secretarias municipais, como os gastos no setor, os repasses de recursos dos governos estadual e federal, o quadro de recursos humanos, os indicadores de acesso e qualidade aos serviços e políticas públicas; e (iii) os mecanismos de acompanhamento e divulgação das decisões tomadas pelos Conselhos, a serem implementadas pelo poder público municipal. Entre esses diversos mecanismos, destacamos: publicação das deliberações em Diário Oficial; rotinas de prestação de contas dos dirigentes municipais no âmbito das reuniões dos

inerente à ação do Estado, a dimensão política dos grupos de interesse. Nesse sentido, o Estado seria, ao mesmo tempo, um dos participantes dessa arena e locus de interação com a sociedade.” O autor considera que a questão da autonomia se insere no debate dos Conselhos de duas formas: “a primeira diz respeito à adoção de procedimentos democráticos nesses espaços que permitam que os atores sociais tenham capacidade de intervenção” na perspectiva de exercerem o controle social das políticas públicas; a segunda “se relaciona à própria capacidade dos grupos de interesse de se fazerem representar na esfera pública através da incorporação de mecanismos democráticos na escolha das organizações participantes e no exercício da sua representação. Neste caso a autonomia não se limita à possibilidade da sociedade interagir e controlar os procedimentos administrativos, mas também à possibilidade de expressão nos Conselhos de identidades e visões de mundo, numa dimensão substantiva da democracia, que abarca a afirmação de direitos, de valores éticos e subjetivos.”

Conselhos; realização de audiências públicas abertas à sociedade; reuniões descentralizadas nas comunidades etc.

Os dois primeiros indicadores, relativos à estrutura material-organizacional e ao acesso a informações, dizem respeito às condições gerais de funcionamento dos Conselhos e estão analisados de forma combinada na Tabela 10. Vemos que em apenas quatro municípios esses quesitos são considerados conjuntamente bons ou ótimos. Na maioria dos casos, em doze municípios, se alternam em bons, regulares e ruins. Mas é interessante notar que em apenas um eles são considerados ruins.

Dois terços dos conselheiros (66%) reconhecem que seus respectivos Conselhos possuem, no mínimo, alguma estrutura que lhes permita funcionar adequadamente. Entretanto, apesar desse quadro, constata-se que a estrutura material-organizacional é bastante desigual entre os municípios. Dos 17 municípios considerados, somente seis apresentam boa estrutura material-organizacional; em sete, ele é regular; em três é ruim e em um é péssima. Em geral, a estrutura material-organizacional é pior nos municípios mais pobres, exatamente onde seria necessário criar melhores condições de participação, em razão da realidade associativa e socioeconômica local.

Tabela 10 - Condições de Funcionamento dos Conselhos – RMRJ, 1998

Município	Estrutura Material-Organizacional	Acesso à informação
Niterói	BOA	ÓTIMO
Rio de Janeiro	BOA	BOM
Maricá	BOA	BOM
São João de Meriti	BOA	BOM
Japeri	REGULAR	ÓTIMO
Mangaratiba	REGULAR	ÓTIMO
Duque de Caxias	REGULAR	BOM
Itaguaí	REGULAR	BOM
São Gonçalo	REGULAR	BOM
Nova Iguaçu	RUIM	BOM
Itaboraí	BOA	REGULAR
Paracambi	BOA	REGULAR
Belford Roxo	REGULAR	REGULAR
Nilópolis	REGULAR	REGULAR
Guapimirim	RUIM	REGULAR
Queimados	PÉSSIMA	REGULAR
Magé	RUIM	RUIM
Total	REGULAR	BOM

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) – 1998.

Critério de avaliação com base na opinião dos conselheiros entrevistados, considerando o percentual de respostas positivas (estrutura material-organizacional regular/boa e fornecimento contínuo de informações): péssimo – até 30% das respostas; ruins – de 31% a 50%; regular – de 51% a 75%; boa – de 76% a 90%; ótima – de 91% a 100%.

Em relação ao acesso a informações, as referentes às políticas sociais têm sido fornecidas regularmente pelas secretarias municipais. Tal fato é confirmado por 77% dos conselheiros; porém, mais uma vez, deve ser ressaltada a existência de diferenças entre os municípios. Na maioria deles o acesso a informações é considerado bom (em 7) ou ótimo (em 3), mas em seis ainda é regular e em um é ruim. Apesar de praticamente todos os conselheiros (96% dos entrevistados) considerarem as informações fornecidas pela secretarias fundamentais e necessárias para a tomada de decisões, é comum elas serem insuficientes, e, por conseguinte, quase todos eles (89% dos entrevistados) vão buscar informações complementares, uma vez que, como vimos, são pessoas com acesso a meios qualificados de informações sobre os acontecimentos políticos e sociais.

O terceiro indicador, relativo aos mecanismos de acompanhamento e divulgação das decisões, diz respeito à efetividade dos Conselhos, ou seja, à sua capacidade de influir nas decisões tomadas pelas respectivas secretarias municipais e de produzir impactos nas políticas sociais. Em primeiro lugar, chama a atenção a fragilidade dos mecanismos utilizados e a informalidade na prestação de contas por parte do segmento governamental. São significativos os processos de simples realização das reuniões dos próprios Conselhos como procedimento único de monitoramento sobre o poder público. Porém, no nosso entendimento, um sistema institucionalizado requereria alguns mecanismos legais tanto no que diz respeito à forma e à periodicidade da prestação de contas como aos meios de divulgação das decisões tomadas. Nesse sentido, podemos afirmar que, de modo geral, os Conselhos ainda são muito desaparelhados como canais de monitoramento social de políticas públicas.

Mas a informalidade identificada não impede o surgimento de diversas inovações nos processos e mecanismos de controle social incorporadas na dinâmica de diferentes Conselhos Municipais, entre as quais destacamos três: (i) a criação de Comissões internas destinadas a fins diversos, como a fiscalização de fundo público específico para o setor, a

fiscalização de unidades, a formulação de questões técnicas etc; (ii) a criação de estruturas no interior da administração do tipo “Coordenadoria de Conselhos Municipais”, responsáveis pela articulação e pela coordenação do funcionamento dos Conselhos existentes no município, com as atribuições de centralizar as informações referentes ao seu funcionamento e encaminhar suas resoluções e demandas para o poder público; e (iii) a realização de Conferências Municipais. Previstas em lei para os Conselhos de Saúde, de Educação, de Assistência Social e da Criança e Adolescente, alguns dos municípios passaram a utilizar os Conselhos como espaço de prestação de contas e fiscalização do poder público. Apesar de ocorrerem, na maioria das vezes, de quatro em quatro anos, as Conferências constituem fóruns institucionalizados de prestação de contas, de avaliação da gestão e de elaboração de diretrizes de políticas públicas.

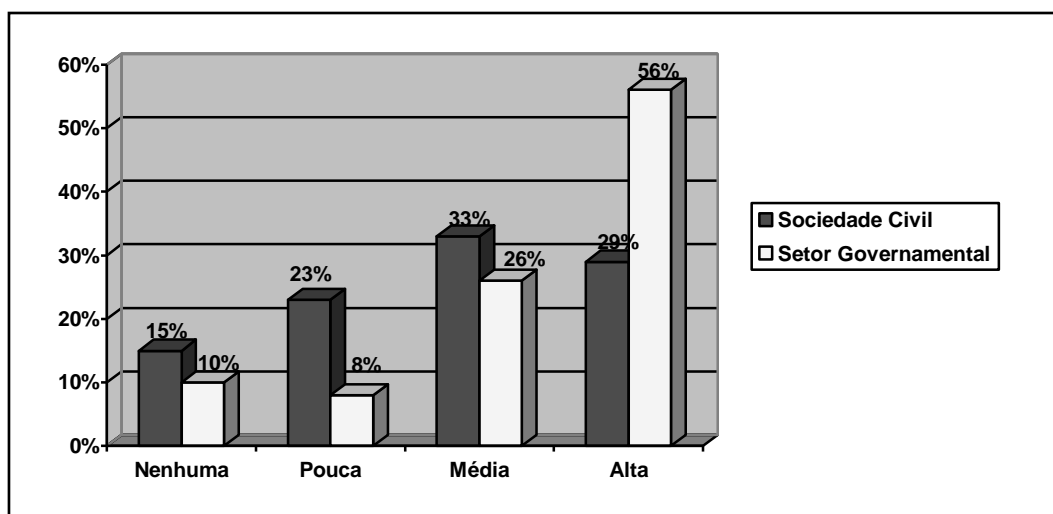
Não obstante esse quadro, o fato é que os próprios conselheiros reconhecem que o poder público, por meio das diversas secretarias municipais, tem tomado decisões a partir das deliberações dos Conselhos, manifestando algum grau de compromisso com esses canais de intermediação entre o governo e a sociedade (Gráfico 5).

Como se supunha, a maior parte (56%) dos representantes do setor governamental afirma que as deliberações dos Conselhos têm tido grande reflexo nas decisões das secretarias municipais, ou seja, nas suas próprias decisões, já que são os dirigentes responsáveis direta (os próprios secretários) ou indiretamente (segundo ou terceiro escalão) pelas políticas sociais. No entanto, é de bom alvitre questionar o alcance dessa opinião tão otimista, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, falar que as decisões dos Conselhos não têm provocado ou têm provocado pouco impacto sobre as decisões das secretarias seria assinar uma declaração de que essa arena é considerada apenas formal no âmbito da sua respectiva pasta administrativa. Em segundo lugar, também é possível que as deliberações sejam as de interesse do próprio governo e, portanto, correspondam às decisões que já seriam tomadas, servindo muito mais para referendar e legitimar a secretaria do que, de fato, influir nas suas ações.

Apesar dessas ressalvas, é interessante notar que mesmo entre os representantes da sociedade civil há um grande reconhecimento sobre a influência das deliberações dos Conselhos sobre as decisões das secretarias municipais. Apenas 15% dos Conselheiros

afirmam inexistir essa influência, enquanto os demais se dividem entre os que afirmam haver pouca (23%), média (33%) ou alta (29%) influência de suas decisões. Ou seja, os Conselhos, como canais de intermediação entre o governo e a sociedade, são reconhecidos como espaço de negociação e de influência sobre a tomada de decisões do poder público pelos partícipes desse processo.

Gráfico 5 - Opinião dos Conselheiros Sobre a Influência das Deliberações dos Conselhos sobre as Decisões Tomadas pelas Secretarias Municipais – RMRJ, 1998



Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR /UFRJ – FASE), 1998.

Com base nas características aqui sistematizadas – participação de uma diversidade de atores sociais, cultura cívica e capacidade decisória –, argumentamos que os Conselhos Municipais são canais institucionais com potencial de constituírem arenas de interação entre o governo e a sociedade, através da expressão dos interesses coletivos, mediação de conflitos e construção de consensos. A nosso ver, tal potencial está fundado principalmente em dois processos.

Primeiro, no processo de reconhecimento e legitimação da agenda de demandas dos diferentes segmentos sociais representados, mediado pela própria agenda do poder público. O contato dos atores locais entre si e com os dirigentes e técnicos governamentais propicia não só o aprofundamento sobre a realidade e os problemas administrativos da cidade, como também o estabelecimento de

parcerias e alianças, pontuais e estratégicas, entre esse conjunto de atores locais. Por exemplo, o poder público, normalmente visto como monolítico, pode ser compreendido na sua complexa teia institucional, permitindo, inclusive, alianças entre determinados segmentos sociais e técnicos ou setores do aparato governamental.

Em conseqüência, este é o segundo processo, essa arena de reconhecimento de atores e agendas permite e possibilita a constituição de uma esfera pública adequada para a comunicação, a construção da opinião pública e a tomada de decisões em torno das escolhas disponíveis relativas à políticas sociais, de forma que essas escolhas estejam mais próximas dos interesses do conjunto de atores locais. Pensando nos termos formulados por Habermas, talvez estejamos diante de arenas com capacidade de gerar entendimentos, necessários à formação democrática da vontade e à legitimação do exercício do poder político. Na prática, a dinâmica dos Conselhos tem propiciado pequenos aprendizados nessa direção, seja por meio da incorporação de demandas específicas dos grupos populares na lógica e na ação do poder público, seja por meio das experiências de participação nas decisões relativas à gestão das políticas sociais, como o credenciamento ou descredenciamento de convênios com o setor privado e entidades sem fins lucrativos; a definição de regras normativas para os serviços públicos; e a definição de prioridades de investimentos. Ou ainda, por fim, e talvez este seja o aspecto mais concreto e disseminado, por meio de limites impostos ao governo municipal pelas organizações sociais, através do controle sobre a aplicação dos fundos federais e da imposição de maiores barreiras à apropriação privada dos recursos públicos pelo clientelismo e pela corrupção.

Em nosso opinião, todos esses aspectos teriam potenciais de produzir mudanças nas formas de atuação dos atores locais e poderiam, assim, gerar e fortalecer uma nova cultura associativa e cívica na metrópole fluminense. Mas, para isso, seriam necessários o investimento nesse modelo participativo e uma política de incentivo à associação cívica, que, temos de reconhecer, ainda são precários e insuficientes. No entanto, o fato de apenas pequena parcela da população ter vínculo associativo impõem limites nas possibilidades de os

Conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade. De fato, os segmentos mais vulneráveis não mostram capacidade de organização e expressão dos seus interesses na cena pública.

Nesse sentido, apesar de todas as potencialidades identificadas, é preciso reconhecer alguns limites dos Conselhos enquanto canais de democratização da gestão municipal: (i) parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis, não tem sua agenda de demandas representada nessas arenas públicas, exatamente porque não apresenta vínculos associativos com organizações sociais que a representem; (ii) a abertura de canais para a participação da sociedade não aparece como resultado de um projeto local, mas se mostra fortemente impulsionada pelo governo federal, vinculada às políticas públicas descentralizadas, haja vista que são poucos os municípios que, de fato, implementaram autonomamente Conselhos, independentemente do repasse de recursos da União, o que restringe o alcance desses canais sobretudo às políticas sociais de saúde, de educação, de assistência social, da criança e adolescente; (iii) as fortes desigualdades sociais e econômicas entre os municípios também podem revelar-se como ameaças ao projeto participacionista, visto que as condições de resposta aos graves problemas sociais são diferenciadas, e gerar desgastes em relação aos resultados concretos e à expectativa dos atores envolvidos; (iv) a dinâmica política e administrativa dos municípios é, e a nosso ver sempre será, o mais forte condicionamento no funcionamento desses canais, tendo em vista a centralidade do papel exercido pelo governo municipal, o que resulta nas significativas diferenças entre os municípios, e mesmo em seu interior, quanto às condições de institucionalização dos Conselhos, seja em relação à estrutura material-organizacional, seja em relação aos pactos e alianças estabelecidos no seu interior.

O maior risco decorrente desses limites é a transformação dos Conselhos Municipais em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de responder aos procedimentos de aprovação de contratos e prestações de contas exigidos nos

convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais. De fato, constata-se que a maior parte dos Conselhos não possui uma agenda política de médio e longo prazos capaz de instituir uma pauta de discussão mais estratégica para a gestão das políticas sociais em cada cidade. Da mesma forma, fora as experiências de criação de órgãos de articulação como as coordenadorias municipais de Conselhos, ainda são nítidas as lacunas referentes ao tratamento integrado das políticas sociais – apesar das evidentes relações entre os problemas, como no caso da assistência social e da infância –, que talvez reflitam muito mais um problema relacionado à própria fragmentação administrativa das prefeituras do que à dinâmica dos Conselhos propriamente ditos.

De todo modo, em relação à dinâmica política e administrativa dos municípios, observamos que o funcionamento dos Conselhos Municipais é sempre variável segundo alguns aspectos. Em primeiro lugar, é determinante o perfil político das diferentes administrações e das secretarias municipais, no que diz respeito tanto aos seus dirigentes como aos técnicos que interagem com os Conselhos. Assim, as alianças estabelecidas e a determinação de democratizar informações e decisões são sempre fundamentais nas possibilidades abertas no funcionamento dos Conselhos, no sentido de dotá-los de maior ou menor capacidade decisória. Em segundo lugar, também o perfil do tecido associativo, no sentido dos segmentos sociais organizados e da sua representatividade social, tem um peso na dinâmica dos Conselhos, em razão tanto da sua força política para ocupar essa arena como das possibilidades de estabelecimento de alianças e parcerias entre si e com o poder público local. Por fim, é evidente que as esferas estaduais e federais participam desse jogo político, podendo influenciar as decisões tomadas no âmbito dos municípios, uma vez que o repasse dos recursos de convênios de diversos programas depende do cumprimento de certos procedimentos. Aqui, convém destacar que existem instâncias estaduais e federais, principalmente no caso dos Conselhos de Saúde e de Educação, às quais

as organizações sociais podem recorrer se e quando se sentirem prejudicadas na sua participação local.¹⁰⁶

A questão fundamental, a nosso ver, é que os Conselhos Municipais não podem ser concebidos nem como o principal instrumento de gestão das políticas públicas nem como os únicos canais efetivamente democráticos. Levando-se em conta nosso sistema de governo, há uma aposta na combinação entre procedimentos da democracia representativa – eleições diretas e universais para o parlamento e para o Poder Executivo – e a democracia direta – Conselhos e instrumentos de participação dos cidadãos. Então, parece evidente que a capacidade de os Conselhos serem canais de interação entre governo e sociedade depende da representatividade democrática, tanto das instâncias de governo como das diversas organizações sociais. E aqui retomamos a questão inicialmente formulada, em torno da capacidade de as instituições de governo local intervirem e proporcionarem mudanças no contexto social e na dinâmica política na perspectiva da emergência de um novo regime de ação pública baseado na governança democrática.

Por meio da discussão sobre as condições institucionais e políticas dos municípios, vimos que o processo de descentralização e municipalização em curso no Brasil combina velhas e novas práticas. No âmbito do Poder Executivo – maiores recursos com baixa capacidade técnica e de planejamento, maiores poderes decisórios com incapacidade de expressão de um projeto político local –; no âmbito do Poder Legislativo – maiores possibilidades legislativas e decisórias com fragmentação partidária, baixa capacidade de representação social e práticas clientelistas –; enfim, no âmbito da sociedade e dos canais institucionais abertos à sua participação – pluralidade social com baixa participação da sociedade, comportamentos poliárquicos com alienação.

¹⁰⁶ Efetivamente isso ocorreu no Município de São João de Meriti, quando, em 1997, a prefeitura não quis realizar a Conferência Municipal, obrigatória a cada dois anos. O recurso ao Conselho Estadual, encaminhado por uma organização do movimento popular (ABM – Conselho de Entidades Populares de São João de Meriti), foi julgado procedente, o que levou o governo local, mesmo a contragosto, a realizar o evento.

No fim de tudo, será que essa combinação de velhas e novas práticas vem apenas reforçar o nosso velho híbrido institucional, mantendo intactas as fortes desigualdades e o baixo associativismo, cujas permanências ameaçam as possibilidades de aprofundamento da nossa frágil dinâmica democrática? Ou, pelo contrário, serão as novas práticas capazes de enfrentar os bloqueios e limites impostos pelas velhas, inaugurando novas possibilidades e fazendo emergir um novo padrão de governança democrática nas cidades brasileiras?

Bibliografia

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O Debate em Torno do Capital Social: uma revisão crítica. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, 1999, p. 65-79.

ALMEIDA, Alberto Carlos. A Qualidade de Vida no Estado do Rio de Janeiro. *In: 7º ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR - Recife, UFPE, V. 3, 1997.*

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Crítica e Teoria Democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 53, mar. 1999.

AZEVEDO, Sergio de, GUIA, Virgínia R. dos Mares. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. *In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (Org) O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

BANCO MUNDIAL. *Política Urbana y Desarrollo Económico: un programa para el decenio de 1990*. Washington, D. C., 1991.

BAVA, Silvio Caccia. (Org.) *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, 1996.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BITTAR, Jorge. (Org.) O Modo Petista de Governar. *Revista Teoria e Debate*. São Paulo, 1992. Caderno Especial.

BORJA, Jordi. As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma reflexão europeia e a latino-americana. *In: FISCHER, Tânia. (Org.). Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BOSHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 42, n. 4, 1999, pp. 655 a 690.

BOTTAZZI, Gianfranco. *On est toujours le "local" de quelque "global": por une (re)définition de l'espace local*. Espace et Sociétés, 1996.

- BOTTOMORE, Tom (Ed.). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.
- _____. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996.
- _____. (Coord.) *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *O Município como Sistema Político*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- CAMAROTTI, Ilka, SPINK, Peter. *Parcerias e Pobreza: soluções locais na construção de relações sócio-econômicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *Quatro Vezes Cidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras: 1994.
- CASTEL, Robert. De L'Exclusion Comme État à la Vulnérabilité Comme Processus. In AFFICHARD, J. FOUCAULD, J. B. *Justice Sociale et Inégalités*. Paris: Edition Esprit, 1993.
- _____. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTELLS, Manuel. La Economía Informacional, La Nueva Division Internacional del Trabajo y el Proyecto Socialista. *El Socialismo del Futuro*, n. 4, 1991.
- CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. As Cidades como Atores Políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 45, jul. 1996.
- CHAUÍ, Marilena. De Alianças, Atrasos e Intelectuais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 de abr. 1994. Caderno Mais, p. 8-9.
- CIDE. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 1999-2000. Rio de Janeiro: CIDE, 2000.
- _____. Índice de Qualidade dos Municípios. Rio de Janeiro, nov. 1998.
- COELHO, Franklin Dias. O Município como Agente de Desenvolvimento Econômico. *Revista de Administração Municipal - RAM*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 210, p. 23 - 33, jan./mar. 1994.
- _____. Reestruturação Econômica e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In: FONTES, Angela, COELHO, Franklin Dias. (Orgs.) *Desenvolvimento Econômico Local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro: IBAM, SERE/FES, 1996.
- CORAGGIO, José Luis. La Construcción de una Economía Popular: via para el desarrollo humano. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano VII, n. 3, dez. 1993.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs.) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

- DORIA, Og. *Município, o Poder Local: quinhentos anos de conflitos entre o município e o poder central*. São Paulo: Editora Página Aberta Ltda, 1992.
- DOWBOR, Ladislau. *O Que é Poder Local*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- _____. A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento. In: BAVA, Silvio Caccia. (Org.) *Desenvolvimento Local: geração de emprego e renda*. São Paulo: Polis, 1996.
- DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FACHIN, Roberto Costa, CHANLAT, Alain. *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina / Editora da Universidade / UFRGS, 1998.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE, 1997.
- FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995a.
- _____. A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 43, p. 157-172, nov. 1995b.
- _____. *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FISCHER, Tânia. Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, Tânia. (Org.). *Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- FISETE, Jacques. La Décentralisation Dans les Pays en Développement: points de repères méthodologique. *Cahiers de Villes et Développement*. Quebec, 1990.
- FISZBEIN, Ariel, LOWDEN, Pamela. *Working Together for a Change: government, civic, and business – partnerships for poverty reduction in Latin America and Caribbean*. Washington, D.C. The World Bank, 1999.
- FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- GENRO, Tarso. Prefeituras: continuidades diferentes. *Folha de São Paulo*, p.3, 1996.
- _____. Cidade, Cidadania e o Orçamento Participativo. In: FACHIN, Roberto Costa, CHANLAT, Alain. *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina / Editora da Universidade / UFRGS, 1998.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- _____. O Cenário da Participação em Práticas de Gestão da Coisa Pública no Brasil no Final do Milênio: as mudanças no caráter do associativismo. *Cidadania*. São Paulo, Textos n.12, 1998.
- GOMES, Gustavo Maia, DOWELL, Maria Cristina Mac. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. *Texto para Discussão n. 7016*. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2000. Mimeo.
- GRAZIA, Grazia de. *Desafios e Limites em Formatos Institucionais das Lutas Urbanas: o caso FAMERJ*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ.
- _____. Rio de Janeiro: em busca da participação popular. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro, n. 45, 1990.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997^a. V. I.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. V. II.

HAMEL, Pierre. *La gouvernance: une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits?* Université de Montreal. 1999. Mimeo.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____. Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano XVI, n. 39, 1996.

HELD, David. Desigualdades de Poder, Problemas da Democracia. In: MILIBAND, David. *Reinventando a Esquerda*. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

IBGE. *Educação, Meios de Transportes, Cadastros e Assistencialismo: participação político social*. Rio de Janeiro: IBGE, 1988. V.2.

_____. *Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

_____. *Informações Básicas Municipais*. Primeiros Resultados da Pesquisa Piloto. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações – IBGE, maio 1998.

IPEA. *Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996*, Rio de Janeiro, IPEA; Brasília: PNUD, 1996.

KOHAN, Gustavo. *Estrutura Social e Desigualdades Sócio-Espaciais: o caso da Região Metropolitana de Buenos Aires*. In: SEMINÁRIO O FUTURO DAS METRÓPOLES: IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO. Teresópolis, 1999. Mimeo.

KOHAN, Gustavo, FOURNIER, Marisa. *La Situación Social Local: la inserción laboral de los hogares de 4 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Programa de Desarrollo Local. Buenos Aires: Instituto del Conurbano / UNGS, San Miguel, 1998.

LAGO, Luciana Corrêa. *Desigualdades e Segregação na Metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

LIPIETZ, Alain. *Audácia: uma alternativa para o século 21*. São Paulo: Nobel, 1991.

MACCARNEY, Patricia L. Considerations on the Notion of “Governance” – new directions for cities in the developing world. In: MACCARNEY, Patricia L. (Org.) *Cities and Governance: new directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, 1996. p. 3-20.

MANTEGA, Guido. Determinantes e Evolução das Desigualdades no Brasil. *Observatório da Cidadania*. Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 2, 1998.

_____. A Crise Econômica e Suas Conseqüências Sobre o Emprego e a Renda no País. In *Observatório da Cidadania*. Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 3, 1999.

MARTINS, Luis Gustavo Vieira. *Desigualdades Sociais e Desigualdades Fiscais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos da reestruturação e da descentralização*. Rio de Janeiro, 1998. Dissertação (Mestrado) - IPPUR/UFRJ.

MELLO, Diogo Lordello de. Descentralização e Governo Metropolitano. *Revista de Administração Municipal - RAM*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 210, p. 8 - 22, jan./mar., 1994.

_____. *Em Defesa do Município & O Município na Próxima Constituição*. Rio de Janeiro: IBAM, 1986.

- MELO, Marcus André B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates. *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- NAHAS, Maria Inês Pedrosa, MARTINS, Vera Lucia Alves. *Índice de Qualidade de Vida Urbana Para Belo Horizonte - IQVU/BH: a elaboração de um novo instrumento de gestão municipal*. Belo Horizonte, 1996. Mimeo.
- NAHAS, Maria Inês Pedrosa et al. *Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte: um instrumento intra-urbanístico de gestão da qualidade de vida*. In: 7º ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. V. 3, 1997, Recife:UFPE. *Anais...*Recife, 1997, V. 3.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577 – 654, 1999.
- OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Francisco. O Estado e Urbano no Brasil. *Revista Espaço e Debates*, n. 6, 1982.
- _____. *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. (Org) *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.
- ORENSTEIN, Luiz. *A estratégia da Ação Coletiva*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: M. H. Comunicação, 1994.
- PEREIRA, Tatina Dahmer. O Não Governamental em Questão: um estudo sobre o universo ABONG. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ. Mimeo.
- PRETECEILLE, Edmond. Cidades Globais e segmentação Social. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e Escolha Racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, ANPOCS, v. 3, n.6, p. 5-25, fev.1988.
- _____. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e Outros Ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- RAHY, Ione Salomão et al. *Índice de Qualidade dos Municípios*. CIDI - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - Secretaria de Estado de Planejamento e Controle. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1996. Mimeo.
- REILLY, Charles A. (Org.) *Novas Políticas Urbanas: ONGs e governos municipais na democratização latino-americana*. EUA, Virgínia:1994.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Urbanidade e Vida Metropolitana*. Rio de Janeiro: Jobran Editora, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Município e a Reforma Urbana: os desafios da política urbana redistributiva. Rio de Janeiro: FASE, *Revista Proposta*, n. 62, set. 1994.

_____. (Coor.) Como Anda o Rio de Janeiro: análise da conjuntura social. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ IPLANRIO, 1995.

_____. As Cidades, as Classes e a Política: reflexão sobre a trajetória histórica das grandes cidades brasileiras na transição do desenvolvimentismo a Globalização. Tese (Concurso para professor titular) - IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1997. Mimeo.

_____. (Org.). *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Das Desigualdades à Exclusão Social, da Segregação à Fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, abr. 1993

_____. (Orgs) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

_____. *Associativismo e Participação Popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FASE / IPPUR-UFRJ, 1996.

RIO DE JANEIRO. (Estado). Imprensa Oficial. Niterói, 1989.

ROCHA, Sonia. Urbanização e Pobreza: principais tendências da espacialização. In ENCONTRO DA ANPUR, V. II, 1997, Recife: UFPE. Anais... Recife, 1997. V. 3

_____. Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. *Texto para Discussão N.º 721*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2000a. Mimeo.

_____. Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil. *Texto para Discussão N.º 720*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2000b. Mimeo.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999. V. I. (Coleção Os Pensadores).

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANT'ANNA, Wânia; PAIXÃO, Marcelo. Desenvolvimento Humano e População Afro-Descendente no Brasil: uma questão de raça. Rio de Janeiro, FASE, *Revista Proposta* n. 73, 1997.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro, 2000. Dissertação (Mestrado) - IPPUR/UFRJ. Mimeo.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

_____. Poliarquia em 3D. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.41, n.2, 1998.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Por Um Novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades*. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

SEN, Amartya. O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. CEDEC, n. 28/29, 1993.

SOUTO, Ana Luiza Salles *et al.* *Como Reconhecer um Bom Governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. São Paulo: Polis, 1995.

STORPER, Michael. Desenvolvimento Territorial na Economia Global do Aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. A participação popular nos conselhos de gestão. *Cadernos da ABONG*, São Paulo, n. 15, p. 7-19, jul. 1996.
- TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. São Paulo: Editora da USP, 1987.
- TOURAINÉ, Alain. *Producción de la Sociedad*. México, D. F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Francés de América Latina – Embajada de Francia, 1995.
- VAINER, Carlos B. *Pátria, Empresa e Mercadoria*. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: 8º ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 1999, Porto Alegre, 1999. Mimeo.
- VARGAS, Francisco Rodrigues. Autonomia Municipal e Desenvolvimento Local na Colômbia: tendências de autogestão comunitária em um ambiente de planejamento integral. In: FACHIN, Roberto Costa, CHANLAT, Alain. *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina / Editora da Universidade / UFRGS, 1998.
- WACQUANT, Loic J. D. Pour en Finir avec le Mythe des "Cités-Guetto". *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 54. MELLAT, 1992.
- _____. Décivilisation et Diabolisation: la mutation du guetto noir américain. In: FAURE, C., BISHOP, T. (Org.). *L'Amérique des Français*. Paris: Éditions François Bourin, 1992. p. 103-125.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- WERNA, Edmundo. As Políticas Urbanas das Agências Multilaterais de Cooperação Internacional para Países em Desenvolvimento. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano XVI, n. 39, 1996.
- WRIGHT, Erik Olin et al. *Reconstruindo o Marxismo: ensaios sobre a explicação e a teoria da história*. Petrópolis: Vozes, 1993.